



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. svibnja 2020.*

Sadržaj

Pravni okvir	4
Međunarodno pravo	4
Pravo Unije	4
Direktiva 2008/115	4
Direktiva 2013/32	8
Direktiva 2013/33	13
Mađarsko pravo	16
Ustav	16
Zakon o pravu na azil	17
Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama	19
Zakon o ulasku i boravku državljana trećih zemalja	20
Glavni postupci i prethodna pitanja	21
Predmet C-924/19 PPU	21
Predmet C-925/19 PPU	26
Hitni postupak	27
Prethodna pitanja	29
Peto pitanje	29
Prvo pitanje	33

* Jezik postupka: mađarski

Drugo pitanje	35
Dopuštenost	35
Meritum	37
Treće i četvrto pitanje	41
Uvodne napomene	41
Postojanje zadržavanja	42
– Pojam zadržavanja	42
– Pretpostavke za smještaj o kojemu je riječ u glavnom postupku	43
Pretpostavke za zadržavanje predviđene direktivama 2013/32 i 2013/33	44
– Članak 43. Direktive 2013/32	44
– Članci 8. i 9. Direktive 2013/33	46
Pretpostavke za zadržavanje predviđene Direktivom 2008/115	48
Posljedice nezakonitog zadržavanja	50
Troškovi	53

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila i useljavanja – Direktiva 2013/32/EU – Zahtjev za međunarodnu zaštitu – Članak 33. stavak 2. – Razlozi za nedopuštenost – Članak 40. – Naknadni zahtjevi – Članak 43. – Postupci na granici – Direktiva 2013/33/EU – Članak 2. točka (h) te članci 8. i 9. – Zadržavanje – Zakonitost – Direktiva 2008/115/EU – Članak 13. – Djelotvorni pravni lijekovi – Članak 15. – Zadržavanje – Zakonitost – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo nadređenosti prava Unije”

U spojenim predmetima C-924/19 PPU i C-925/19 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szegedu, Mađarska), odlukama od 18. prosinca 2019., koje je Sud zaprimio isti dan, u postupcima

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA mladi (C-925/19 PPU)

protiv

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (izvjestitelj) i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. ožujka 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za FNZ i FMS, T. Kovács, B. Pohárnok i G. Matevžič, *ügyvédek*,
- za SA i SA mlađega, B. Pohárnok i G. Matevžič, *ügyvédek*,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. travnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje:

- članka 13., 15. i 16. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.);
- članka 6., 26., 33., 35., članka 38. stavka 4. kao i članka 40. i 43. 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. i ispravak, SL 2020., L 76, str. 38.);
- članka 2. točke (h) kao i članka 8. i 9. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.), i
- članka 1., 4., 6., 18., 47. te članka 52. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

- 2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru dvaju sporova, i to između osoba FMS i FNZ, s jedne strane, te Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (Glavno državno ravnateljstvo policije za migracije, područna uprava Dél-alföld, Mađarska) (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije), ranije nazvanog Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Ured za useljavanje i azil, područna uprava Dél-alföld, Mađarska), i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Glavno državno ravnateljstvo policije za migracije, Mađarska) (u daljnjem tekstu: tijelo nadležno za azil), ranije nazvanog Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ured za useljavanje i azil, Mađarska) (C-924/19 PPU), s druge strane, te između osoba SA i SA mlađega, s jedne strane, te prvostupanjskog policijskog tijela za migracije i tijela nadležnog za azil, s druge strane (C-925/19 PPU), u vezi s odlukama tih tijela kojima su kao nedopušteni odbačeni zahtjevi za azil osoba FMS i FNZ i zahtjevi za azil osoba SA i SA mlađega, te im je naloženo udaljavanje uz izricanje zabrane ulaska i boravka na mađarskom državnom području u trajanju od godinu dana.
- 3 Od 1. travnja 2020. ta su dva spora u nadležnosti Szegedi Törvényszéka (Sud u Szegedu, Mađarska), kao što je taj sud o tome obavijestio Sud, a da ipak nije povukao pitanja koja je uputio Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szegedu, Mađarska).

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 4 Sporazum između Europske zajednice i Republike Srbije o ponovnom prihvatu osoba s nezakonitim boravkom, koji je priložen Odluci Vijeća od 8. studenoga 2007. (SL 2007., L 334, str. 45., u daljnjem tekstu: Sporazum o ponovnom prihvatu sklopljen između Unije i Srbije), predviđa u svojem članku 3., naslovljenom „Ponovni prihvati državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva”:

„1. Na zahtjev neke države članice i bez dodatnih formalnosti, osim onih propisanih ovim Sporazumom, Srbija ponovno prihvaća na svoje državno područje sve državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju zakonske uvjete koji su na snazi za ulazak, prisutnost ili boravak na državnom području države članice koja podnosi zahtjev, ako se dokaže ili se može opravdano pretpostaviti na temelju dokaza *prima facie* da:

- (a) takve osobe imaju važeću vizu ili boravišnu dozvolu koju je izdala Srbija, ili su ih male u trenutku ulaska na to područje;
- (b) su takve osobe nezakonito izravno ušle na državno područje država članica nakon što su boravile ili prolazile kroz državno područje Srbije.

[...]”

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 5 U uvodnim izjavama 6., 13., 16., 17. i 24. Direktive 2008/115 navedeno je:

„(6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog

boravka. Prilikom korištenja standardnih obrazaca za odluke koje se odnose na povratak, posebno na odluke o vraćanju [i], ako su donesene, odluke o zabrani ulaska i odluke o odstranjivanju, države bi članice trebale poštovati ta načela i u potpunosti se uskladiti s važećim odredbama ove direktive.

[...]

(13) Korištenje prisilnih mjera trebalo bi biti u skladu s načelima proporcionalnosti i učinkovitosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. [...]

[...]

(16) Korištenje zadržavanja s ciljem udaljavanja trebalo bi biti ograničeno i sukladno načelu proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Zadržavanje je opravdano samo radi pripreme za vraćanje ili provođenje postupka udaljavanja te ako primjena manje prisilnih mjera ne bi bila dovoljna.

(17) Sa zadržanim državljanima trećih zemalja trebalo bi se postupati na human i dostojanstven način uz poštovanje njihovih temeljnih prava te u skladu s međunarodnim i nacionalnim pravom. Ne dovodeći u pitanje prethodna uhićenja od strane tijela nadležnih za izvršavanje zakona koja su uređena nacionalnim zakonodavstvom, zadržavanje bi u pravilu trebalo provoditi u specijaliziranim ustanovama za zadržavanje.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata [prije svega] [Poveljom].”

6 Članak 3. te direktive određuje:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

3. ‚vraćanje’ znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:

- njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili
- državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili
- drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;

4. ‚odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i koj[i]m se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

[...]”.

7 Članak 5. navedene direktive predviđa:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

(a) najbolji interes djeteta;

- (b) pravo na obiteljski život;
 - (c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,
- te poštuju načelo *non refoulement*.”

8 U članku 8. iste direktive navodi se:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju, ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 4. ili ako obveza vraćanja nije izvršena u vremenu za dobrovoljni odlazak, odobren[om] u skladu s člankom 7.

[...]

3. Države članice mogu donijeti posebne upravne ili sudske odluke ili akte u kojima se nalaže udaljavanje.

[...]”.

9 U skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2008/115:

„Države članice odgađaju udaljavanje:

(a) ako bi to kršilo načelo *non refoulement* [...]

[...]”

10 Člankom 12. stavkom 1. te direktive predviđeno je:

„Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.”

11 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Pravni lijekovi”, određuje:

„1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

2. Tijelo iz stavka 1. ima ovlaštenje preispitati odluke u vezi s povratkom, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., uključujući mogućnosti privremene suspenzije nj[ih]ovog izvršenja, osim ako je privremena suspenzija već u tijeku prema nacionalnom zakonodavstvu.

3. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na pravni savjet, zastupanje te, ako je potrebno, pomoć prevođenja.

4. Države članice osiguravaju da je omogućena potrebna pravna pomoć i/ili zastupanje na zahtjev i bez naknade u skladu s mjerodavnim nacionalnim zakonodavstvom, ili pravilima o pravnoj pomoći, te mogu odrediti da za takvu besplatnu pravnu pomoć i/ili zastupanje vrijede uvjeti iz članka 15. stavaka od 3. do 6. Direktive [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.)].”

12 Članak 15. Direktive 2008/115, naslovljen „Zadržavanje”, predviđa:

„1. Ako u konkretnom slučaju nije moguće [djelotvorno] primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, države članice mogu samo zadržati državljanina treće zemlje u pogledu kojeg se provodi postupak vraćanja kako bi pripremile povratak i/ili provele postupak [udaljavanja], posebno kada:

- (a) postoji opasnost od bijega; ili
- (b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.

Svako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, [i] treba se provesti uz dužnu pozornost.

2. Zadržavanje određuje upravno ili sudsko tijelo.

Zadržavanje se određuje u pisanom obliku navodeći stvarne i pravne razloge.

Kada zadržavanje određuju upravna tijela, države članice:

- (a) osiguravaju da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja, u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja;
- (b) ili priznaju državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem koj[e] će se provesti u najkraćem mogućem roku od pokretanja postupka. U tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka.

Konkretni državljanin treće zemlje pušta se bez odgode ako zadržavanje nije zakonito.

3. U svakom slučaju, zadržavanje se preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. U slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje nadzire sudsko tijelo.

4. Ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1., zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba bez odgode pušta.

5. Zadržavanje traje [dok su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [da se] osigur[a] uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.

6. Države članice ne smiju produžavati vrijeme iz stavka 5., osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:

- (a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje; ili
- (b) kašnjenj[a] u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.”

13 Članak 16. iste direktive, naslovljen „Uvjeti za zadržavanje”, glasi kako slijedi:

„1. Zadržavanje se u pravilu provodi u posebnim ustanovama za zadržavanje. Kada država članica ne može osigurati smještaj u posebnoj ustanovi za zadržavanje te je smještaj prisiljena organizirati u redovnom zatvoru, državljani trećih zemalja koji su zadržani, odvajaju se od redovnih zatvorenika.

2. Zadržani državljani trećih zemalja mogu na zahtjev [pravodobno] kontaktirati zakonske zastupnike, članove obitelji i nadležna konzularna tijela.

3. Posebna se pažnja posvećuje slučajevima s ranjivim osobama. Osiguravaju se hitna zdravstvena zaštita i osnovno liječenje.

4. Mjerodavne i nadležne nacionalne, međunarodne i nevladine organizacije i tijela imaju mogućnost posjećivati ustanove za zadržavanje iz stavka 1. u onoj mjeri u kojoj se koriste za zadržavanje državljana trećih zemalja u skladu s ovim poglavljem. Za takve se posjete može zahtijevati odobrenje.

5. Državljanima trećih zemalja koji su zadržani sustavno se daju informacije koje objašnjavaju pravila koja vrijede u tim institucijama i koja utvrđuju njihova prava i obveze. Te informacije uključuju i informacije o njihovim ovlaštenjima prema nacionalnom pravu na kontaktiranje organizacija i tijela iz stavka 4.”

Direktiva 2013/32

14 Uvodne izjave 34. i 38. Direktive 2013/32 glase:

„(34) Postupci za razmatranje potreba za međunarodnu zaštitu trebaju biti takvi da nadležnim tijelima omoguće provođenje temeljitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[...]

(38) Brojni zahtjevi za međunarodnu zaštitu podneseni su na granici ili tranzitnoj zoni države članice prije odluke o tome hoće li se podnositelju zahtjev[a] dozvoliti ulazak. Državama članicama treba se omogućiti da provode postupke razmatranja dopustivosti i/ili postupke razmatranja sadržaja predmeta koji omogućuju donošenje odluke u povodu tih zahtjeva na tim mjestima u definiranim okolnostima.”

15 Članak 2. te direktive predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(c) ‚podnositelj zahtjeva‘ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka;

[...]

(e) ‚konačna odluka‘ znači odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite na temelju 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 statu[s] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)] i u pogledu koje se ne može uložiti pravni lijek u okviru poglavlja V. ove Direktive, bez obzira na to je li podnositelju zahtjeva dozvoljeno ostati u konkretnoj državi članici do završetka postupka;

(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;

[...]

(g) ‚naknadni zahtjev‘ znači daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito povukao svoj zahtjev te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova prešutnog povlačenja u skladu s člankom 28. stavkom 1.”

16 Članak 6. Direktive 2013/32, naslovljen „Pristup postupku”, predviđa:

„1. Ako osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelu koje je nadležno prema nacionalnom pravu za evidentiranje takvih zahtjeva, zahtjev se evidentira najkasnije tri radna dana od podnošenja zahtjeva.

Ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugim tijelima [koja bi mogla] zaprima[ti] takve zahtjeve, ali nisu nadležna za evidentiranje prema nacionalnom pravu, države članice osiguravaju da se zahtjev evidentira najkasnije šest radnih dana od podnošenja zahtjeva.

Države članice osiguravaju da ta druga tijela [koja bi mogla] zaprima[ti] takve zahtjeve za međunarodnu zaštitu, kao što su policija, granična policija, tijela nadležna za [useljavanje] i osoblje ustanova za zadržavanje, imaju odgovarajuće informacije te da njihovo osoblje dobije potrebnu razinu osposobljenosti za obavljanje njihovih zadaća i obveza te smjernice kako obavješćivati podnositelje zahtjeva o tome gdje i kako podnositi zahtjeve za međunarodnu zaštitu.

2. Države članice osiguravaju da osoba koja je [zatražila] međunarodnu zaštitu ima učinkovitu mogućnost [...] što ranijeg podnošenja [takvog zahtjeva]. Ako [tražitelj] ne podnese zahtjev, države članice mogu u skladu s t[i]me primijeniti članak 28.

3. Ne dovodeći u pitanje stavak 2., države članice mogu zahtijevati da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu podnose osobno i/ili na određenom mjestu.

4. Bez obzira na stavak 3., zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra se podnesenim [kad] su obrazac koji je podnio podnositelj zahtjeva ili, ako je predviđeno nacionalnim pravom, službeno izvješće, zaprimila nadležna tijela određene države članice.

5. Ako veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno podnese zahtjeve za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško poštivati rok iz stavka 1., države članice mogu odlučiti da se taj rok produlji na 10 radnih dana.”

17 Članak 26. te direktive, naslovljen „Zadržavanje”, predviđa:

„1. Države članice ne zadržavaju osobu samo zato što su on ili ona podnositelji zahtjeva. Razlozi i uvjeti zadržavanja i jamstva koja su na raspolaganju podnositeljima zahtjeva u skladu su s Direktivom [2013/33].

2. Ako se zadržava podnositelj zahtjeva, države članice osiguravaju da postoji mogućnost ubrzanog sudskog razmatranja u skladu s Direktivom [2013/33].”

18 U skladu s člankom 33. iste direktive, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”:

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)], od država članica se ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom [2011/95] ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s ov[i]m člank[om].

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

- (a) je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu;
- (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.;
- (d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja [ispunjava] li podnositelj zahtjeva [...] uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95], [ili on nije] naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; ili
- (e) uzdržavana osoba podnositelja zahtjeva podnese zahtjev nakon što su on ili ona, u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da će njegov ili njezin slučaj biti dio zahtjeva podnesenog u njegovo ili njezino ime, te ne postoje nikakv[e] [činjenice] u vezi [statusa] uzdržavane osobe koj[e] bi opravdaval[e] poseban zahtjev.”

19 Članak 35. Direktive 2013/32, naslovljen „Koncept prve države azila”, glasi kako slijedi:

„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 [osporavanje] primjene koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.”

20 Članak 38. iste direktive, naslovljen „Koncept sigurne treće zemlje”, predviđa:

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

- (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, [pripadanja] 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 [Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), kako je izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967.];
- (d) poštivanje zabrane izгона [koji je protivan pravu] 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 [Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), kako je izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967.].

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;
- (b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da [se uvjere da] koncept sigurne treće zemlje [može biti primijenjen] na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;
- (c) pravila koja [su] u skladu s međunarodnim pravom [i] omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva i koja barem omogućuju podnositelju zahtjeva pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurn[a] u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. Podnositelju zahtjeva se također omogućuje da pobija postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje u skladu s točkom (a).

[...]

4. Ako treća zemlja ne dozvoli podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

[...]”

21 Članak 40. Direktive 2013/32, naslovljen „Naknadni zahtjev”, glasi kako slijedi:

„1. Ako osoba koja je podnijela zahtje[v] za međunarodnu zaštitu u državi članici dostavi naknadne dokaze ili naknadni zahtjev u istoj državi članici, ta država članica razmatra daljnje dokaze ili elemente naknadnog zahtjeva u okviru razmatranja o prethodnom zahtjevu ili u okviru razmatranja odluke u okviru revizije ili žalbenog postupka ako nadležna tijela pri tome poštuju i razmatraju sve elemente naknadnih dokaza ili zahtjeva.

2. U svrhu odlučivanja o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člank[om] 33. stavk[om] 2. točk[om] (d), naknadni je zahtjev za međunarodnu zaštitu najprije predmet prethodnog razmatranja o tome [jesu li] se novi elementi ili utvrđenja pojavili ili ih je podnositelj zahtjeva podnio a odnose se na razmatranje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95].

3. Ako se u prethodnom razmatranju iz stavka 2. zaključi da su se pojavili novi elementi ili utvrđenja ili ih je podnio podnositelj zahtjeva, koji značajno povećavaju vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95], zahtjev se dalje razmatra u skladu s poglavljem II. Države članice također mogu utvrditi druge razloge za naknadni zahtjev koji se imaju dalje razmatrati.

4. Države članice mogu utvrditi da će zahtjev biti dalje razmatran [samo] ako određeni podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao [pozvati se] na okolnosti iz stavaka 2. i 3. ovog članka u prethodnom postupku, posebno izvršavanjem svog prava na učinkovit pravni lijek u skladu s člankom 46.

5. Kada se u skladu s ovim člankom [naknadni] zahtjev dalje ne razmatra, naknadni se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d).

6. Postupak iz ovog članka može se također primjenjivati u sljedećim slučajevima:

- (a) uzdržavane osobe koja uloži zahtjev nakon što su on ili ona u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da su njegov ili njezin slučaj dio zahtjeva koji je uložen u nj[eg]ovo ili njezino ime; i/ili
- (b) maloljetnika koji nije u braku, koji je uložio zahtjev nakon što je uložen zahtjev u njegovu ili njezino ime u skladu s člankom 7. stavkom 5. točkom (c).

U tim se slučajevima prethodno razmatranje iz stavka 2. sastoji od razmatranja o tome postoje li činjenice koje se odnose na uzdržavanu osobu ili maloljetnika koji nije sklopio brak koje opravdavaju poseban zahtjev.

7. Ako osoba u vezi koje treba izvršiti odluku o premještanju u skladu s Uredb[om] [br. 604/2013] podnese daljnje dokaze ili zahtjev u držav[i] članic[i] koja izvršava premještanje, te dokaze ili naknadne zahtjeve razmatra [odgovorna] država članica, kako je definirana tom Uredbom, u skladu s ovom Direktivom.”

22 Članak 43. Direktive 2013/32, naslovljen „Postupci na granici”, glasi kako slijedi:

„1. Države članice mogu utvrditi postupke u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II., s ciljem donošenja odluka na granici ili tranzitnim zonama u državi članici o:

- (a) dopustivosti zahtjeva u skladu s člankom 33., koji je podnesen na tom mjestu; i/ili
- (b) sadržaju zahtjeva u postupku iz članka 31. stavka 8.

2. Države članice osiguravaju da se odluka u okviru postupaka iz stavka 1. donese u razumnom roku. Ako odluka nije donesena u roku od 4 tjedna, podnositelju se zahtjeva dozvoljava ulazak u državno područje države članice s ciljem obrade njegovog ili njezinog zahtjeva u skladu s drugim odredbama ove Direktive.

3. U slučaju priljeva većeg broja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koj[i] podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu na granici ili u tranzitnoj zoni, zbog čega u praksi nije moguće primjenjivati odredbe stavka 1., ti se postupci mogu također primjenjivati ako i dokle su ti državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva uobičajeno smješteni na granici ili u tranzitnoj zoni.”

Direktiva 2013/33

23 Uvodna izjava 17. Direktive 2013/33 glasi:

„Razlozi za zadržavanje navedeni u ovoj Direktivi ne dovode u pitanje druge razloge za zadržavanje, uključujući razloge za zadržavanje u okviru kaznenog postupka koji se primjenjuju prema nacionalnom pravu, koji nisu povezani sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva.”

24 Članak 2. te direktive propisuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚podnositelj zahtjeva‘: znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka;

[...]

(g) ‚materijalni uvjeti prihvata‘: znači uvjeti prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove;

(h) ‚zadržavanje‘: znači zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja;

[...]”

25 U skladu s člankom 7. navedene direktive, naslovljenim „Boravište i sloboda kretanja”:

„1. Podnositelji zahtjeva mogu se slobodno kretati na državnom području države članice domaćina ili na području koje im ta država članica odredi. Tako određeno područje ne utječe na neotuđivu sferu privatnog života i omogućuje dostatan prostor za osiguranje mogućnosti ostvarivanja svih prava u skladu s ovom Direktivom.

2. Države članice mogu odlučiti o boravištu podnositelja zahtjeva zbog javnog interesa, javnog reda ili, kada je potrebno, zbog brzog razmatranja i učinkovita praćenja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

3. Države članice mogu propisati da materijalni uvjeti prihvata ovise o stvarnom boravištu podnositelja zahtjeva na određenom mjestu koje određuju države članice. Takva se odluka, koja može biti općenite prirode, donosi pojedinačno i na temelju nacionalnog prava.

4. Države članice predviđaju mogućnost da podnositeljima zahtjeva izdaju privremenu dozvolu za napuštanje mjesta boravišta iz stavka 2. i stavka 3. i/ili određenog područja navedenog u stavku 1. Odluke se donose pojedinačno, objektivno i nepristrano te, ako su negativne, za to se navode razlozi.

Podnositelj zahtjeva ne treba tražiti dozvolu da ode do tijela ili na sud, ako se zahtijeva njegova prisutnost.

5. Države članice od podnositelja zahtjeva traže da što je prije moguće o svojoj trenutačnoj adresi obavijeste nadležna tijela te da im priopće svaku promjenu adrese.”

26 Članak 8. iste direktive, naslovljen „Zadržavanje”, glasi kako slijedi:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom [2013/32].

2. Kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu [učinkovito] primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

- (a) da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo;
- (b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;
- (c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;
- (d) kada je osoba zadržana zbog postupka vraćanja, u skladu s Direktivom [2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te [ka]da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;
- (e) kada to zahtjeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;
- (f) u skladu s člankom 28. Uredbe [br. 604/2013].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

4. Države članice osiguravaju da su pravila o alternativama zadržavanju, kao što su redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu, utvrđena nacionalnim pravom.”

27 Članak 9. Direktive 2013/33, naslovljen „Jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva”. predviđa:

„1. Podnositelja zahtjeva zadržava se što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3.

Upravni postupci u vezi s razlozima za zadržavanje iz članka 8. stavka 3. izvršavaju se s dužnom pažnjom. Kašnjenja upravnih postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja.

2. Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pisanom obliku određuju sudska ili upravna tijela. U nalogu o zadržavanju navode se stvarni i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji.

3. Kada zadržavanje nalažu upravna tijela, države članice osiguravaju brzo sudsko razmatranje zakonitosti zadržavanja koje se provodi po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev podnositelja zahtjeva. Kada se razmatranje provodi po službenoj dužnosti, takvo razmatranje provodi se što je prije moguće od početka zadržavanja. Kada se provodi na zahtjev podnositelja zahtjeva, provodi se što je prije moguće nakon pokretanja odgovarajućih postupaka. U tu svrhu države članice u nacionalnom pravu definiraju razdoblje u okviru kojega se provodi sudsko razmatranje zakonitosti zadržavanja po službenoj dužnosti i/ili sudsko razmatranje na zahtjev podnositelja zahtjeva.

Kada se u okviru sudskog razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito, predmetni podnositelj zahtjeva odmah se oslobađa.

4. Zadržani podnositelji zahtjeva odmah se pisanim putem, na jeziku koji razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, obavješćuju o razlozima zadržavanja i postupcima utvrđenim nacionalnim pravom za osporavanje naloga za zadržavanje kao i o mogućnosti traženja besplatne pravne pomoći i zastupanja.

5. Zadržavanje u razumnim vremenskim razmacima razmatra sudsko tijelo po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev predmetnog podnositelja zahtjeva, posebno kada zadržavanje dulje traje, kada se pojave relevantne okolnosti ili su dostupne nove informacije koje mogu utjecati na zakonitost zadržavanja.

6. Države članice u slučaju sudskog razmatranja naloga za zadržavanje iz stavka 3. osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći i zastupanju. To uključuje barem pripremu traženih postupovnih dokumenata i sudjelovanje u postupku pred sudskim tijelima u ime podnositelja zahtjeva.

Besplatnu pravnu pomoć i zastupanje osiguravaju odgovarajući osposobljene osobe koje to mogu obavljati, ili im je to dopušteno u skladu s nacionalnim pravom, čiji interesi nisu ili ne bi mogli biti u suprotnosti s interesima podnositelja zahtjeva.

7. Države članice mogu također odlučiti da se besplatna pravna pomoć i zastupanje odobri:

- (a) samo onima koji nemaju dovoljno sredstava; i/ili
- (b) samo putem usluga koje osiguravaju pravni savjetnici ili drugi savjetnici koji su u nacionalnom pravu posebno određeni za pomoć podnositeljima zahtjeva i njihovo zastupanje.

8. Države članice također mogu:

- (a) odrediti novčana i/ili vremenska ograničenja na pružanje besplatne pravne pomoći i zastupanja, pod uvjetom da se njima [samovoljno] ne ograničuje pristup besplatnoj pravnoj pomoći i zastupanju[u];
- (b) odrediti da postupanje prema podnositeljima zahtjeva, u vezi s naknadama i drugim troškovima, nije povoljniji od postupanja koje je općenito namijenjeno njihovim državljanima u stvarima koje se odnose na pravnu pomoć.

9. Države članice mogu zahtijevati da im se u cijelosti ili djelomično vrate sredstva za sve odobrene troškove ako i kada se financijski položaj podnositelja zahtjeva znatno poboljša ili ako je odluka o odobrenju takvih troškova donesena na temelju neistinitih informacija koje je dao podnositelj zahtjeva.

10. Postupci za pristup pravnoj pomoći i zastupanju utvrđuju se u nacionalnom pravu.”

²⁸ Članak 10. te direktive, naslovljen „Uvjeti zadržavanja”, predviđa u svojem stavku 1.:

„Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pravilu se provodi u posebnim centrima za smještaj. Kada država članica ne može osigurati smještaj u posebnim centrima za smještaj i kad mora pribjeći smještaju u zatvoru, zadržani podnositelj zahtjeva mora se držati odvojeno od drugih zatvorenika i primjenjuju se uvjeti zadržavanja predviđeni u ovoj Direktivi.

Zadržani podnositelji zahtjeva, koliko je to moguće, drže se odvojeno od državljana trećih zemalja koji nisu podnije[li] zahtjev za međunarodnu zaštitu.

[...]”

- 29 U skladu s člankom 17. navedene direktive, naslovljenim „Opća pravila o materijalnim uvjetima prihvata i zdravstvenoj skrbi”:

„1. Države članice osiguravaju da su podnositeljima zahtjeva dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu.

[...]

3. Države članice mogu osiguranje svih ili nekih materijalnih uvjeta prihvata i zdravstven[e] skrb[i] uvjetovati tim da podnositelji zahtjeva nemaju dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njihovoj zdravlju i koji omogućuje njihovu egzistenciju.

[...]”

- 30 Članak 18. Direktive 2013/33, u kojem su navedeni „[m]odaliteti materijalnih uvjeta prihvata”, predviđa u svojem stavku 1.:

„Kada se smještaj osigurava u naravi, mora biti u jednome od sljedećih oblika ili u njihovoj kombinaciji:

- (a) prostorijama koje se upotrebljavaju za smještaj podnositelja zahtjeva tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sastavljenog na granici ili područjima tranzita;
- (b) centru za smještaj koji osigurava odgovarajući životni standard;
- (c) privatnim kućama, stanovima, hotelima ili drugim prostorijama prilagođenim za smještaj podnositelja zahtjeva.”

- 31 Naslovljen „Žalbe”, članak 26. te direktive određuje u svojem stavku 1.:

„Države članice osiguravaju da se na odluke koje se odnose na odobravanje, ukidanje i ograničavanje prava na temelju ove Direktive ili na odluke donesene na temelju članka 7., koje utječu na podnositelje zahtjeva pojedinačno, može uložiti žalba prema postupcima utvrđenima u nacionalnom pravu. Barem u zadnjem stupnju osigurava se mogućnost žalbe [u pogledu] stvarnih ili pravnih pitanja pred sudskim tijelom.”

Mađarsko pravo

Ustav

- 32 Članak XIV. stavak 4. Alaptörvény (Ustav) glasi:

„Osobama koje nemaju mađarsko državljanstvo, a koje su zbog svoje rase, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog vjerskog odnosno političkog uvjerenja izložene progonu ili opravdano strahuju od izravnog progona u zemlji svojeg državljanstva ili uobičajenog boravišta, Mađarska na njihov zahtjev priznaje pravo na azil, ako ih ne štiti ni njihova zemlja podrijetla ni neka druga zemlja. Osoba koja nije mađarski državljanin i došla je na područje Mađarske preko zemlje u kojoj nije bila izložena progonu ili izravnoj opasnosti od progona ne može očekivati priznavanje prava na azil.”

Zakon o pravu na azil

- 33 Članak 5. stavak 1. menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Zakon br. LXXX iz 2007. o pravu na azil) (*Magyar Közlöny* 2007/83, u daljnjem tekstu: Zakon o pravu na azil) određuje:

„Tražitelj azila ima pravo:

(a) u skladu s uvjetima predviđenim u ovom Zakonu, boraviti na mađarskom državnom području te, u skladu s posebnim propisima, dobiti boravišnu dozvolu na mađarskom državnom području;

(b) u skladu s uvjetima predviđenim ovim Zakonom i posebnim propisima, primiti usluge, pomoć i smještaj;

(c) zaposliti se u mjestu u kojem se nalazi centar za prihvat ili na radnom mjestu koje je odredio javni poslodavac unutar devet mjeseci nakon podnošenja zahtjeva za azil, a nakon tog roka u skladu s općim pravilima koja se primjenjuju na strane državljane. [...]”

- 34 Članak 6. stavak 1. tog zakona glasi kako slijedi:

„Mađarska priznaje status izbjeglice strancu koji ispunjava uvjete iz članka XIV. stavka 4. prve rečenice Ustava.”

- 35 Članak 12. stavak 1. Zakona o pravu na azil predviđa:

„Mađarska priznaje status supsidijarne zaštite stranom državljaninu koji ne ispunjava uvjete za priznavanje statusa izbjeglice, ali je izložen opasnosti od teške štete u slučaju vraćanja u svoju zemlju podrijetla i ne može – ili, zbog straha od te opasnosti, ne želi – zatražiti zaštitu od svoje zemlje podrijetla.”

- 36 U skladu s člankom 45. stavkom 1. tog zakona:

„Načelo zabrane vraćanja primjenjuje se kada bi u svojoj zemlji podrijetla podnositelj zahtjeva bio izložen opasnosti od progona ili tome da bude podvrgnut postupanju iz članka XIV. stavka 3. Ustava zbog svoje rase, vjere, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog svojeg političkog uvjerenja, te kada ne postoji sigurna treća zemlja koja će ga prihvatiti.”

- 37 Članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil, u verziji koja je na snazi od 1. srpnja 2018., predviđa novi razlog za nedopuštenost zahtjeva za azil koji je ovako definiran:

„Zahtjev je nedopušten ako je podnositelj zahtjeva stigao u Mađarsku preko zemlje u kojoj nije izložen progону u smislu članka 6. stavka 1. ili opasnosti od teške štete u smislu članka 12. stavka 1. ili u kojoj je zajamčena zaštita na odgovarajućoj razini.”

- 38 Članak 51/A tog zakona određuje:

„Ako sigurna zemlja podrijetla ili sigurna treća zemlja odbije prihvatiti ili ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva, tijelo nadležno za azil povlači svoju odluku i provodi postupak azila.”

- 39 Članak 71/A Zakona o pravu na azil, koji uređuje postupak na granici, predviđa u svojim stavcima 1. do 7.:

„1. Ako strani državljanin podnese zahtjev u tranzitnom području

(a) prije nego što mu je dopušteno ući na državno područje Mađarske, ili

(b) nakon što je sproveden do glavnog ulaza objekta koji služi zaštiti reda na granici, kako je predviđen u [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX törvény (Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama)], nakon što je priveden unutar pojasa od osam kilometara od crte vanjske granice mađarskog državnog područja kako je definirana u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) [(SL 2016., L 77, str. 1.)], ili od znakova razgraničenja na granici,

ovo se poglavlje primjenjuje ne dirajući u donje odredbe.

2. U okviru postupka na granici podnositelj zahtjeva nema prava predviđena u članku 5. stavku 1. točkama (a) i (c).

3. Tijelo nadležno za azil žurno odlučuje o dopuštenosti zahtjeva najkasnije u roku od osam dana od njegova podnošenja. Tijelo nadležno za azil bez odgode poduzima mjere nužne za dostavu odluke donesene tijekom postupka.

4. Ako je od podnošenja zahtjeva prošlo četiri tjedna, policijsko tijelo nadležno za migracije odobrava ulazak u skladu s mjerodavnim pravnim pravilom.

5. Ako zahtjev nije nedopušten, policijsko tijelo nadležno za migracije odobrava ulazak u skladu s mjerodavnim pravnim pravilom.

6. Ako je podnositelju zahtjeva dopušteno ući na državno područje Mađarske, tijelo nadležno za azil provodi postupak u skladu s općim pravilima.

7. Pravila postupka na granici ne primjenjuju se na ranjive osobe.

[...]”

40 Poglavlje IX/A Zakona o pravu na azil, koje se odnosi na krizno stanje nastalo zbog masovne imigracije, sadržava, među ostalim, članak 80/I točku (i) koji isključuje primjenu članka 71/A tog zakona.

41 U tom istom poglavlju navedenog zakona nalazi se članak 80/J koji određuje:

„1. Zahtjev za azil mora se osobno podnijeti nadležnom tijelu i isključivo u tranzitnom području, osim ako tražitelj azila:

(a) je predmet prisilne mjere, mjere ili osuđujuće presude kojom se ograničava osobna sloboda;

(b) je predmet mjere zadržavanja koju je odredilo tijelo nadležno za azil;

(c) zakonito boravi na mađarskom državnom području i ne zahtijeva smještaj u centar za prihvata.

[...]

4. Tijekom trajanja postupka, tražitelji azila koji borave u tranzitnom području nemaju prava iz članka 5. stavka 1. točaka (a) i (c).

[...]”

42 Navedeno poglavlje IX/A istog zakona sadržava članak 80/K koji određuje:

„1. Odluka kojom je zahtjev odbačen iz razloga nedopuštenosti ili koja je donesena u okviru ubrzanog postupka, može se pobijati u roku od tri dana. U roku od tri dana tijelo nadležno za azil dostavlja sudu tužbu zajedno s ispravama koje se odnose na predmet i s odgovorom na tužbu.

2. Tijelo nadležno za azil donosi odluku na temelju informacija kojima raspolaže ili zatvara postupak, ako tražitelj azila:

[...]

(d) napusti tranzitno područje.

[...]

4. Odluka kojom se postupak okončava primjenom gornjeg stavka 2. ne može se pobijati u okviru upravnog spora.”

Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama

43 Članak 15/A az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. Száma, Zakon br. LXXXIX iz 2007. o državnim granicama), koji se odnosi na uspostavu tranzitnog područja, predviđa:

„1. Tranzitno područje može se stvoriti u području iz članka 5. stavka 1. kako bi služilo kao mjesto privremenog boravka za osobe koje traže pravo na azil ili supsidijarnu zaštitu [...] i mjesto u kojem se odvijaju postupci u vezi s azilom i upravni migracijski postupci te koje ima objekte nužne u tu svrhu.

2. Tražitelj azila koji se nalazi u tranzitnom području može ući na mađarsko državno područje:

(a) ako tijelo nadležno za azil donese odluku kojom mu se priznaje međunarodna zaštita;

(b) ako su ispunjeni uvjeti za vođenje postupka azila u skladu s općim pravilima, ili

(c) ako treba primijeniti odredbe članka 71/A stavaka 4. i 5. Zakona o pravu na azil.

2.a U kriznom stanju nastalom zbog masovne imigracije, ulazak na mađarsko državno područje može se odobriti tražitelju azila koji se nalazi u tranzitnom području u slučajevima predviđenima u stavku 2. točkama (a) i (b).

[...]

4. Suprotno od odredaba iz stavka 1., u kriznom stanju nastalom zbog masovne imigracije, kao tranzitno područje može se također odrediti objekt koji se nalazi u mjestu različitom od onog navedenog u članku 5. stavku 1.”

Zakon o ulasku i boravku državljana trećih zemalja

- 44 U skladu s člankom 47. stavkom 9. točkom (a) A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. Száma, u daljnem tekstu: Zakon o ulasku i boravku državljana trećih zemalja):

„Policijsko tijelo nadležno za migracije može – po službenoj dužnosti ili na zahtjev – ukinuti zabranu ulaska i boravka ako je ona određena protiv državljanina treće zemlje [...] zajedno s odlukom o vraćanju koju je donijelo tijelo nadležno za azil ili nakon takve odluke, te ako navedeni državljanin treće zemlje može dokazati da je državno područje država članice Europske unije napustio potpuno u skladu s tom odlukom o vraćanju [...]”

- 45 Članak 26. tog zakona o određivanju odnosnog mjesta boravka predviđa:

„1. Policijsko tijelo nadležno za migracije može naložiti državljaninu treće zemlje da boravi u određenom mjestu kada:

[...]

(f) je navedeni državljanin treće zemlje bio predmet odluke o vraćanju i ne raspolaže materijalnim sredstvima nužnim za svoje uzdržavanje niti smještajem

[...]

3. Državljaninu treće zemlje može se odrediti obvezno mjesto boravka u centru za zajednički smještaj ili prihvatnom centru kada nije u mogućnosti podmirivati svoje potrebe, ne raspolaže niti odgovarajućim smještajem niti materijalnim sredstvima ili odgovarajućim приходима, niti pozivom osobe dužne da osigura njegov prihvat, niti ima članova obitelji koje se može obvezati da se skrbe za njegovo uzdržavanje.

3.a U kriznom stanju nastalom zbog masovne imigracije, tranzitno područje može također biti određeno kao obvezno mjesto boravka.”

- 46 Članak 65. stavci 3.b i 4. Zakona o ulasku i boravku državljana trećih zemalja, koji uređuje vraćanje, određuje:

„3.b Kada policijsko tijelo nadležno za migracije izmijeni zemlju odredišta navedenu u odluci o vraćanju iz razloga ponašanja koje se može pripisati dotičnoj osobi, a osobito kada je državljanin treće zemlje priopćio tijelu činjenice koje ne odgovaraju istini glede njegova državljanstva ili zato što je to opravdano drugim činjenicama koje imaju utjecaja na zemlju vraćanja, isto se može pobijati prigovorom protiv odluke ili rješenja o izmjeni. Taj se prigovor može podnijeti u roku od dvadeset i četiri sata od dostave odluke, i to policijskom tijelu nadležnom za migracije koje je donijelo tu odluku odnosno rješenje. Protiv odluke donesene o prigovoru protiv izvršenja nije dopušten pravni lijek.

4. Prigovor protiv izvršenja zajedno sa spisom predmeta policijsko tijelo nadležno za migracije neodložno dostavlja tijelu nadležnom za odlučivanje o prigovoru, te ovo potonje tijelo odlučuje u roku od 8 dana.”

- 47 Mađarska vlada prvotno je u nacionalno zakonodavstvo unijela odredbe o kriznom stanju nastalom zbog masovne imigracije za županije na jugu Mađarske uz srpsku granicu, a kasnije ih je proširila na cjelokupno državno područje te stalno produljuje njihovu valjanost na temelju a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm.

Rendelet (Vladina uredba 41/2016 (III.9) o proglašenju kriznog stanja nastalog zbog masovne imigracije na cjelokupnom državnom području Mađarske i o pravilima za proglašenje, postojanje i prestanak kriznog stanja).

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-924/19 PPU

- 48 Osobe FMS i FNZ, koje su punoljetni afganistanski državljani, bračni su par. Dana 5. veljače 2019. oni su u tranzitnom području Röszke (Mađarska) podnijeli zahtjev za azil tijelu nadležnom za azil.
- 49 U prilog svojem zahtjevu osobe FMS i FNZ izjavile su da su prije oko tri godine napustile Afganistan iz političkih razloga u smjeru Turske, da su imale valjanu vizu s trajanjem od mjesec dana i da su turska tijela produljila tu vizu za šest mjeseci. One su također istaknule da su prošle preko Bugarske i Srbije prije nego što su prvi put ušle u Mađarsku, da u drugoj zemlji nisu podnijele nikakav zahtjev za azil i da se prema njima nije loše postupalo niti su bile ozbiljno ugrožene u smislu članka 15. Direktive 2011/95.
- 50 Istog je dana tijelo nadležno za azil odredilo tranzitno područje Röszke kao mjesto smještaja za osobe FMS i FNZ u kojem se one i dalje trenutno nalaze.
- 51 Upravnom odlukom od 25. travnja 2019. tijelo nadležno za azil odbacilo je kao nedopušten zahtjev osoba FMS i FNZ za azil bez ispitivanja merituma na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o pravu na azil, uz obrazloženje da su ove potonje stigle u Mađarsku prešavši preko treće zemlje na čijem području nisu bile izložene progonu koji bi opravdavao priznavanje statusa izbjeglice ili opasnosti od teške štete koja bi opravdala priznavanje supsidijarne zaštite, i da im je u zemljama preko kojih su prošle prije nego što su stigle u Mađarsku bila zajamčena odgovarajuća zaštita. U toj je istoj odluci to tijelo tvrdilo da se načelo zabrane vraćanja ne primjenjuje u slučaju tih tužitelja u vezi s Afganistanom te je naložilo njihovo udaljavanje u Srbiju.
- 52 Protiv navedene odluke osobe FMS i FNZ podnijele su tužbu pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Glavnom gradu Budimpešti, Mađarska), koji ju je odbio odlukom od 14. svibnja 2019., bez ispitivanja merituma njihova zahtjeva za azil.
- 53 Odlukom od 17. svibnja 2019. prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije naložilo je osobama FMS i FNZ na temelju članka 62. stavka 3.a Zakona o ulasku i boravku državljana trećih zemalja da moraju boraviti u sektoru tranzitnog područja Röszke namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-924/19 PPU proizlazi da se u toj odluci ne spominju razlozi na kojima se ona zasniva i da se jedino nepoštovanje obveze pružanja informacija, koja je mjerodavnim propisom nametnuta navedenom tijelu, može osporavati prigovorom pred redovnim sudom.
- 54 Istog se dana prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije obratilo nadležnom policijskom tijelu radi vraćanja u Srbiju kako bi poduzelo korake nužne za ponovni prihvrat osoba FMS i FNZ u Srbiji.
- 55 Dana 23. svibnja 2019. nadležno policijsko tijelo obavijestilo je prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije o odluci Srbije da ponovno ne prihvati osobe FMS i FNZ na svoje državno područje uz obrazloženje da uvjeti za primjenu članka 3. stavka 1. Sporazuma o ponovnom prihvatu sklopljenog između Unije i Srbije nisu ispunjeni jer one nisu nezakonito ušle na mađarsko državno područje sa srpskog državnog područja.

- 56 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-924/19 PPU proizlazi da je potom, iako Srbija nije ponovno prihvatila osobe FMS i FNZ na svoje državno područje, tijelo nadležno za azil odbilo ispitati osnovanost njihova zahtjeva za azil uz obrazloženje da se na temelju članka 51/A Zakona o pravu na azil ispitivanje zahtjeva za azil, u slučaju odbijanja ponovnog prihvata na državno područje treće zemlje, nastavlja samo ako je odluka kojom je taj zahtjev odbačen kao nedopušten zasnovana na pojmu „sigurna zemlja podrijetla” ili pojmu „sigurna treća zemlja”.
- 57 Odlukama od 3. i 6. lipnja 2019. prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije izmijenilo je odluku o vraćanju sadržanu u odluci tijela nadležnog za azil od 25. travnja 2019. u pogledu zemlje odredišta, te je naložilo da se osobe FMS i FNZ udalje uz pratnju prema Afganistanu.
- 58 Osobe FMS i FNZ podnijele su protiv tih odluka o izmjeni prigovor tijelu nadležnom za azil koje je djelovalo u svojstvu policijskog tijela za migracije. Rješenjima od 28. lipnja 2019. njihov je prigovor odbijen, a u skladu s člankom 65. stavkom 3.b Zakona o ulasku i boravku državljana trećih zemalja protiv tih rješenja nije se mogao podnijeti nikakav pravni lijek.
- 59 Osobe FMS i FNZ podnijele su sudu koji je uputio zahtjev, s jedne strane, tužbu za poništenje navedenih rješenja i za nalaganje tijelu nadležnom za azil da provede novi postupak, ističući, prije svega, da su ta ista rješenja odluke o vraćanju protiv kojih mora biti dopušten pravni lijek pred sudom, a potom i da su te odluke o vraćanju nezakonite. Naime, osobe FMS i FNZ smatraju da je tijelo nadležno za azil moralo ispitati meritum njihova zahtjeva za azil stoga što nisu ponovno prihvaćene na državno područje Srbije i što članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil uvodi novi koncept „sigurne tranzitne zemlje”, što je suprotno pravu Unije.
- 60 S druge strane, osobe FMS i FNZ podnijele su sudu koji je uputio zahtjev upravnu tužbu zbog propusta prvostupanjskog policijskog tijela za migracije, kako bi se utvrdilo da je to tijelo povrijedilo svoje obveze time što je propustilo odrediti im smještaj izvan tranzitnog područja Röszeke.
- 61 Sud koji je uputio zahtjev spojio je ta dva postupka.
- 62 Taj sud smatra, kao prvo, da je razlog za nedopuštenost kojim je opravdano odbacivanje zahtjeva osoba FMS i FNZ za azil, suprotan pravu Unije.
- 63 Međutim, on ističe, kao drugo, da ne postoji nikakvo pravilo kojim se izričito zahtijeva da se automatski ponovno ispita zahtjev osoba FMS i FNZ za azil, iako je zbog okolnosti da ih je Srbija odbila prihvatiti prestao važiti razlog za nedopuštenost kojim je opravdano odbacivanje tog zahtjeva.
- 64 Osim toga, iako se tijekom mogućeg novog ispitivanja tijelo nadležno za azil može pozvati na razlog za nedopuštenost predviđen u članku 33. stavku 1. i članku 33. stavku 2. točkama (b) i (c) Direktive 2013/32, sud koji je uputio zahtjev smatra, međutim, da se zahtjev za azil može proglasiti nedopuštenim iz razloga koji upućuju na članke 35. i 38. te direktive samo pod uvjetom da je dotična osoba ponovno prihvaćena na državno područje dotične treće zemlje. Iz toga proizlazi da ako nema nikakve dvojbe da zemlja u koju se ta osoba treba udaljiti neće istu ponovno prihvatiti, tijelo nadležno za azil ne može proglasiti zahtjev za azil nedopuštenim.
- 65 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, sud koji je uputio zahtjev smatra da osobe FMS i FNZ imaju pravo da se njihov zahtjev za azil preispita i smatra da su one i dalje obuhvaćene područjem primjene Direktive 2013/32.
- 66 Stoga, kao treće, dvoji oko toga mora li se za osobe FMS i FNZ smatrati da su zadržane u smislu Direktive 2013/32, te, po potrebi, je li takve zadržavanje zakonito s obzirom na to da je rok od četiri tjedna iz članka 43. stavka 2. navedene direktive prekoračen u njihovu slučaju.

- 67 Međutim, pod pretpostavkom da osobe FMS i FNZ nemaju pravo na ponovno ispitivanje svojeg zahtjeva za azil, sud koji je uputio zahtjev pita se, kao četvrto, mora li se smatrati da su te osobe zadržane u smislu Direktive 2008/115 te, u slučaju potvrdnog odgovora, je li to zadržavanje u skladu s člankom 15. te direktive.
- 68 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe, s jedne strane, da je tranzitno područje Röszke, koje se nalazi na granici između Mađarske i Srbije, okruženo visokom ogradom i bodljikavom žicom te se u njemu nalaze metalni kontejneri namijenjeni, među ostalim, smještaju državljana trećih zemalja nazočnih u tom području. Površina kontejnera u kojem su smještene osobe FMS i FNZ ne premašuje 13 m² i taj je kontejner opremljen krevetima na kat i ormarima. Nazočnost policajaca ili naoružanih čuvara neprestano je osigurana unutar i izvan tog tranzitnog područja kao i u neposrednoj okolini navedene ograde.
- 69 Tranzitno područje Röszke podijeljeno je na više sektora namijenjenih odvojenom smještaju tražitelja azila i državljana trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen. Ti su sektori ogradama odvojeni jedan od drugog, tako da je mogućnost prelaska iz jednog u drugi sektor krajnje ograničena. Osim toga, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-924/19 PPU proizlazi da je radi odlaska u druge sektore iz određenog sektora moguće izaći samo dva puta tjedno na oko jedan sat.
- 70 Osobe FMS i FNZ mogu napustiti svoj sektor samo kada je njihova nazočnost potrebna radi obavljanja postupovnih radnji koje se odnose na njih ili kada se pod pratnjom policajaca ili naoružanih čuvara zapute na kontrole ili po medicinsku skrb u kontejneru u tranzitnom području namijenjenom u tu svrhu. Mogućnost održavati kontakt s osobama izvan tog područja – uključujući sa svojim odvjetnicima – podliježe prethodnom odobrenju. Osobe FMS i FNZ ne mogu napustiti tranzitno područje Röszke prema drugom mjestu u Mađarskoj.
- 71 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev smatra da se slučaj osoba FMS i FNZ razlikuje od onoga povodom kojeg je donesena presuda Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 21. studenoga 2019., Ilias i Ahmed protiv Mađarske (CE:ECHR:2019:1121JUD 004728715).
- 72 Tako ističe, među ostalim, da u trenutku u kojem je započelo smještanje osoba FMS i FNZ u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, oni nisu bili, prema mišljenju mađarskih tijela, tražitelji azila te da nisu ušli u taj sektor niti svojevóljno niti iz Srbije, nego iz sektora tog tranzitnog područja namijenjenog tražiteljima azila.
- 73 Osim toga, smještanje u tranzitno područje Röszke obavljeno je bez obrazložene odluke, bez ocjene njegove nužnosti i njegove proporcionalnosti, te nema nikakvog sudskog nadzora po osnovi kojeg bi se mogla osporavati zakonitost istog. Usto, nikakvo nacionalno pravilo ne ograničava trajanje boravka u sektoru tranzitnog područja namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen.
- 74 Taj sud još smatra da osobe FMS i FNZ ne mogu zakonito napustiti tranzitno područje Röszke jer je njihov odlazak moguć tek po osnovi udaljavanja zrakoplovom prema njihovoj zemlji podrijetla u kojoj vlada unutarnji oružani sukob i koja nije stranka Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), kako je izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967. Dakle, njihov odlazak ovisi isključivo o suradnji između mađarskih tijela i tijela njihove zemlje podrijetla, pri čemu se ti tužitelji ne mogu zaputiti u Srbiju jer se na njih sada primjenjuje odluka o vraćanju u njihovu zemlju podrijetla i jer su srpska tijela odlučila da ih neće ponovno prihvatiti.

- 75 Sud koji je uputio smatra da smještanje osoba FMS i FNZ u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen jest zadržavanje koje nije u skladu sa zahtjevima koje određuje pravo Unije. Zato smatra da na temelju članka 47. Povelje on mora biti u mogućnosti da na temelju privremene mjere prisili nadležno tijelo da osobama FMS i FNZ odredi mjesto za smještaj koje se nalazi izvan tog tranzitnog područja i koje nije mjesto zadržavanja, i to do dovršetka upravnog spora.
- 76 Kao peto, sud koji je uputio zahtjev dvoji oko djelotvornosti pravnog lijeka podnesenog protiv odluke kojom je prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije izmijenilo zemlju odredišta spomenutu u odlukama o vraćanju čiji su predmet osobe FMS i FNZ.
- 77 Naime, taj sud ističe, s jedne strane, da prigovor protiv te odluke ispituje tijelo nadležno za azil, iako je ovo potonje pod nadzorom ministra nadležnog za policiju, dio je izvršne vlasti i nije stoga neovisno i nepristrano tijelo, kao i, s druge strane, da mjerodavni mađarski propisi ne dopuštaju sudu koji je uputio zahtjev da provede nadzor nad upravnom odlukom kojom je odlučeno o tom prigovoru, s obzirom na to da se jedini nadzor nad tom potonjom odlukom sastoji od nadzorne ovlasti državnog odvjetništva koje po potrebi može sudski osporavati zakonitost upravne odluke u odnosnom području.
- 78 Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, takva bi situacija dovela do toga da bi se odluka o izmjeni zemlje odredišta navedene u odluci o vraćanju mogla u konačnici potvrditi, dok u slučaju da se u vezi s osobama FMS i FNZ mora voditi novi postupak azila, one više neće biti obuhvaćene Direktivom 2008/115, nego područjem primjene Direktive 2013/32.
- 79 U tim je okolnostima Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Szegedu, Mađarska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. [novi razlog nedopuštenosti]

Mogu li se odredbe o nedopuštenim zahtjevima iz članka 33. [Direktive 2013/32] tumačiti na način da im se protivi propis države članice na temelju kojeg je u postupku azila zahtjev nedopušten kada je njegov podnositelj u Mađarsku došao [prolazeći] preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od teške štete, odnosno u kojoj je zajamčena odgovarajuća razina zaštite?

2. [provedba postupka azila]

- (a) Treba li članak 6. i članak 38. stavak 4. [Direktive 2013/32] kao i njezinu uvodnu izjavu 34. kojom se nalaže obveza razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u vezi s člankom 18. Povelje, tumačiti na način da tijelo države članice nadležno za azil mora podnositelju zahtjeva osigurati mogućnost pokretanja postupka azila u slučaju da nije meritorno ispitalo zahtjev za azil pozivajući se na razlog nedopuštenosti naveden u [prvom pitanju], te je potom udaljilo tog podnositelja zahtjeva u treću državu koja ga je, međutim, odbila ponovno primiti [na svoje državno područje]?
- (b) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 2. (a), u čemu se točno sastoji ta obveza? Znači li to da obveza osiguranja mogućnosti podnošenja novog zahtjeva za azil isključuje negativne posljedice naknadnih zahtjeva koje se navode u članku 33. stavku 2. točki (d) i članku 40. [Direktive 2013/32] ili znači pokretanje odnosno provedbu postupka azila po službenoj dužnosti?
- (c) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 2. (a), uzimajući također u obzir članak 38. stavak 4. [Direktive 2013/32], može li država članica bez izmjene činjeničnog stanja ponovno preispitati nedopuštenost zahtjeva u okviru tog novog postupka (u kojem bi imala mogućnost primjene bilo koje vrste postupka iz poglavlja III., primjerice, ponovnog utvrđivanja razloga nedopuštenosti) ili treba meritorno ispitati zahtjev za azil u odnosu na državu podrijetla?

- (d) Proizlazi li iz članka 33. stavka 1. i članka 33. stavka 2. točaka (b) i (c), kao i iz članaka 35. i 38. [Direktive 2013/32], u vezi s člankom 18. Povelje, da je ponovni prihvrat od strane treće zemlje kumulativni uvjet za primjenu razloga nedopuštenosti, odnosno za donošenje odluke koja se temelji na tom razlogu, ili je dovoljno provjeriti postoji li taj uvjet samo u trenutku izvršenja te odluke?
3. [tranzitno područje kao mjesto zadržavanja u okviru postupka azila] [Treće pitanje je relevantno] ako se u skladu s odgovorima na drugo pitanje mora provesti postupak azila.
- (a) Treba li članak 43. [Direktive 2013/32] tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji dopušta zadržavanje podnositelja zahtjeva u tranzitnom području dulje od četiri tjedna?
- (b) Treba li članak 2. točku (h) [Direktive 2013/33], koji se primjenjuje na temelju članka 26. [Direktive 2013/32], u vezi s člankom 6. i člankom 52. stavkom 3. Povelje, tumačiti na način da smještaj u tranzitnom području u okolnostima poput onih u glavnom postupku (područje koje se ne može zakonito dobrovoljno napustiti ni u kojem smjeru) na razdoblje dulje od četiri tjedna koje navodi članak 43. [Direktive 2013/32] predstavlja zadržavanje?
- (c) Je li u skladu s člankom 8. [Direktive 2013/33], koji se primjenjuje na temelju članka 26. [Direktive 2013/32], činjenica da je do zadržavanja podnositelja zahtjeva u razdoblju duljem od četiri tjedna, koje se navodi u članku 43. [Direktive 2013/32], došlo samo zbog toga što on nije mogao podmirivati svoje potrebe (za smještajem i prehranom) zbog nedostatka materijalnih sredstava?
- (d) Je li u skladu s člancima 8. i 9. [Direktive 2013/33], koji se primjenjuju na temelju članka 26. [Direktive 2013/32], činjenica da smještaj, koji je *de facto* zadržavanje dulje od razdoblja od četiri tjedna koje se navodi u članku 43. [Direktive 2013/32], nije određen odlukom o zadržavanju, da podnositelj zahtjeva nema nikakav pravni lijek za osporavanje zakonitosti određivanja i produljenja zadržavanja, da je ono *de facto* određeno bez ispitivanja njegove nužnosti i proporcionalnosti i bez ispitivanja mogućih alternativa, te da je njegovo točno trajanje, uključujući i njegov prestanak, neodređeno?
- (e) Može li se članak 47. Povelje tumačiti na način da sud države članice može, kad se pred njim pojavi situacija očitog nezakonitog zadržavanja, kao privremenu mjeru do završetka upravnog spora naložiti tijelu da državljaninu treće zemlje odredi mjesto boravka koje se nalazi izvan tranzitnog područja i koje nije mjesto zadržavanja?
4. [korištenje tranzitnog područja kao mjesta zadržavanja od strane imigracijske policije] [Četvrto pitanje relevantno je] ako u skladu s odgovorima na drugo pitanje ne treba provoditi postupak azila, nego postupak koji je u nadležnosti imigracijske policije.
- (a) Treba li uvodne izjave 17. i 24. te članak 16. [Direktive 2008/115], u vezi s člankom 6. i člankom 52. stavkom 3. Povelje, tumačiti na način da smještaj u tranzitnom području u okolnostima poput onih u glavnom postupku (područje koje se ne može zakonito dobrovoljno napustiti ni u kojem smjeru) predstavlja oduzimanje osobne slobode u smislu tih odredaba?
- (b) Je li u skladu s uvodnom izjavom 16. i člankom 15. stavkom 1. [Direktive 2008/115], u vezi s člankom 6. i člankom 52. stavkom 3. Povelje, činjenica da do zadržavanja državljanina treće zemlje dolazi samo zbog toga što se na njega primjenjuje mjera vraćanja i što zbog nedostatka materijalnih sredstava ne može podmirivati svoje potrebe (za smještajem i prehranom)?
- (c) Je li u skladu s uvodnom izjavom 16. i člankom 15. stavkom 2. [Direktive 2008/115], u vezi s člankom 6., člankom 47. i člankom 52. stavkom 3. Povelje, činjenica da smještaj koji je *de facto* zadržavanje nije bio određen odlukom o zadržavanju, da državljanin treće zemlje nema nikakav pravni lijek za osporavanje zakonitosti određivanja i produljivanja zadržavanja, te da je do *de facto* zadržavanja došlo bez ispitivanja njegove nužnosti i proporcionalnosti odnosno bez ispitivanja mogućih alternativa?
- (d) Može li se članak 15. stavak 1. i članak 15. stavci 4. do 6. kao i uvodna izjava 16. [Direktive 2008/115], u vezi s člancima 1., 4., 6. i 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi produljenje zadržavanja kojemu nisu određeni ni točno trajanje ni trenutak njegova prestanka?

(e) Može li se pravo Unije tumačiti na način da sud države članice može, kada se pred njim pojavi situacija očitog nezakonitog zadržavanja, kao privremenu mjeru do završetka upravnog spora naložiti tijelu da državljaninu treće zemlje odredi mjesto boravka koje se nalazi izvan odnosnog tranzitnog područja i koje nije mjesto zadržavanja?

5. [djelotvorni pravni lijek u odnosu na odluku o izmjeni zemlje odredišta navedene u odluci o vraćanju]

Treba li članak 13. [Direktive 2008/115], na temelju kojeg državljanin treće zemlje ima djelotvoran pravni lijek za osporavanje ‚odluke o vraćanju‘, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da, kada pravni lijek koji je u tom slučaju predviđen pravom države članice nije djelotvoran, sud mora barem jednom ispitati pravni lijek podnesen protiv odluke o izmjeni zemlje vraćanja?”

Predmet C-925/19 PPU

80 Osoba SA i njezino maloljetno dijete, osoba SA mlađi, iranski su državljani. Dana 5. prosinca 2018. one su u tranzitnom području Röszke podnijele zahtjev za azil tijelu nadležnom za azil.

81 U prilog svojem zahtjevu osoba SA je istaknula da je napustila Islamsku Republiku Iran prije dvije i pol godine iz razloga što se razvela od svoje supruge, da se približila kršćanskoj vjeri, iako nije krštena, i da je u djetinjstvu bila žrtva spolnog nasilja od strane članova svoje obitelji. Također je pojasnila da razlozi zbog kojih je bila prisiljena napustiti svoju zemlju podrijetla nisu politički niti povezani s mogućom pripadnošću etničkoj ili vjerskoj manjinskoj zajednici te da je u Mađarsku stigla prošavši kroz Tursku, Bugarsku i Srbiju.

82 Osoba SA je još izjavila da je u Bugarskoj boravila oko tri mjeseca nakon što je napustila Islamsku Republiku Iran preko Turske gdje provela deset dana, ali da nije zatražila azil u toj državi. Također je tvrdila da je nevoljko podnijela zahtjev za azil nakon što je bila obaviještena da će biti vraćena u Iran ako u Bugarskoj ne podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu. Ona je, osim toga, tvrdila da je boravila i u Srbiji više od dvije godine, ali da tamo nije podnijela zahtjev za azil.

83 Dana 5. prosinca 2018. tijelo nadležno za azil odredilo je tranzitno područje Röszke kao mjesto smještaja za osobe SA i SA mlađega u kojemu se one i dalje trenutno nalaze.

84 Upravnom odlukom od 12. veljače 2019. tijelo nadležno za azil odbacilo je na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o pravu na azil, zahtjev osoba SA i SA mlađega za azil kao nedopušten bez ispitivanja merituma, te je tvrdilo da se načelo zabrane vraćanja ne primjenjuje u njihovu slučaju. Naložilo je njihovo udaljavanje u Srbiju, istaknuvši da one nisu bile izložene opasnosti od teške štete ili progonu u Turskoj, Bugarskoj i Srbiji i da im je tamo bila osigurana odgovarajuća razina zaštite.

85 Protiv te odluke osobe SA i SA mlađi podnijele su tužbu pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Glavnom gradu Budimpešti), koja je je odbačena odlukom od 5. ožujka 2019., a da taj sud nije odlučivao o osnovanosti njihova zahtjeva za azil.

86 Odlukom od 27. ožujka 2019. prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije naložilo je, primjenom članka 62. stavka 3.a Zakona o ulasku i boravku državljanima trećih zemalja, osobama SA i SA mlađemu da moraju boraviti u sektoru tranzitnog područja Röszke namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen. Sud koji je uputio zahtjev smatra da razlozi za takvu odluku nisu bili navedeni u njoj.

87 Istog se dana prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije obratilo nadležnom policijskom tijelu radi vraćanja u Srbiju kako bi poduzelo korake nužne za ponovni prihvata osoba SA i SA mlađega u Srbiji.

- 88 Dana 1. travnja 2019. nadležno policijsko tijelo obavijestilo je prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije o odluci Srbije da ponovno ne prihvati osobe SA i SA mlađega na svoje državno područje iz istih razloga koji su izloženi u točki 55. ove presude.
- 89 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-925/19 PPU proizlazi da iako Srbija nije ponovno prihvatila osobe SA i SA mlađega na svoje državno područje, tijelo na nadležno za azil nije ispitalo osnovanost njihova zahtjeva za azil.
- 90 Odlukom od 17. travnja 2019. prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije izmijenilo je odluku o vraćanju sadržanu u odluci tijela nadležnog za azil od 12. veljače 2019. u pogledu zemlje odredišta, te je naložilo da se osobe SA i SA mlađi udalje uz pratnju u Islamsku Republiku Iran.
- 91 One su protiv te odluke o izmjeni podnijele prigovor tijelu nadležnom za azil koje je djelovalo u svojstvu policijskog tijela za migracije. Rješenjem od 17. svibnja 2019. njihov je prigovor odbijen.
- 92 Osobe SA i SA mlađi podnijele su sudu koji je uputio zahtjev dvije tužbe istovjetne onima koje su podnijeli tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-924/19 PPU, kako su navedene u točkama 59. i 60. ove presude.
- 93 Sud koji je uputio zahtjev spojio je ta dva postupka te je iz razloga u bitnome istovjetnih onima koji su izloženi u točkama 62. do 78. ove presude, odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu ista prethodna pitanja koja su upućena u okviru predmeta C-924/19 PPU, kako su navedena u točki 79. ove presude.

Hitni postupak

- 94 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovim zahtjevima za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.
- 95 U prilog svojem zahtjevu taj sud ističe da su osobe FMS, FNZ, SA i SA mlađi (u daljnjem tekstu: tužitelji iz glavnog postupka) trenutno *de facto* lišeni slobode.
- 96 Usto, navedeni sud smatra da su uvjeti zadržavanja osoba FMS i FNZ tim teži jer one imaju 63 odnosno 58 godina, jer je jedna od njih dijabetičar i jer njihovo *de facto* zadržavanje traje od 17. svibnja 2019. Isti je sud također istaknuo da je osoba SA mlađi maloljetno dijete čije se mentalno i duševno zdravlje pogoršalo od kada sa svojim ocem boravi u sektoru tranzitnog područja Rösške namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen.
- 97 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev naveo je da će odgovori Suda na upućena pitanja imati izravan i odlučujući utjecaj na ishod predmeta u glavnom postupku, a osobito na daljnje zadržavanje čiji su predmet tužitelji iz glavnog postupka.
- 98 U tom pogledu valja utvrditi, kao prvo, da se ovi zahtjevi za prethodnu odluku odnose na tumačenje direktiva 2008/115, 2013/32 i 2013/33 koje spadaju u glavu V. trećeg dijela UFEU-a, a koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. Slijedom toga, na te se zahtjeve za prethodnu odluku može primijeniti hitni prethodni postupak.
- 99 Što se, kao drugo, tiče uvjeta hitnosti, valja prvo naglasiti da je taj uvjet osobito ispunjen ako je osoba o kojoj je riječ u glavnom postupku u ovom trenutku lišena slobode te ako njezino daljnje zadržavanje ovisi o rješavanju glavnog postupka. U tom pogledu situacija predmetne osobe treba se ocjenjivati onakva kakva jest na datum ispitivanja zahtjeva da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku (presuda od 17. ožujka 2016., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 34. i navedena sudska praksa).

- 100 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, smještanje državljanina treće zemlje u centar za smještaj, bez obzira je li to za vrijeme njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili radi njegova udaljavanja, jest mjera lišavanja slobode (presude od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 34. i 35., od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 23. i 25., od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 40. i 41., od 17. ožujka 2016., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 31. i 35., kao i rješenje od 5. srpnja 2018., C i dr., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, t. 35. i 37.).
- 101 U ovom slučaju, tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-924 PPU i oni u predmetu C-925 PPU borave od 17. svibnja 2019. odnosno 27. ožujka 2019., u sektoru tranzitnog područja Röszke namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen.
- 102 No, ovi zahtjevi za prethodnu odluku odnose se, među ostalim, na pitanje je li držanje tužitelja iz glavnog postupka u tom sektoru „zadržavanje” u smislu Direktive 2008/115 ili direktiva 2013/32 i 2013/33, te u slučaju potvrdnog odgovora, poštuju li se takvim zadržavanjem jamstva propisana navedenim direktivama.
- 103 Proizlazi, s jedne strane, da je pitanje postojanja lišenja slobode, kojim je uvjetovano pokretanje hitnog prethodnog postupka u ovim predmetima, neodvojivo povezano s ispitivanjem pitanja upućenih u tim predmetima, te, s druge strane, da držanje tužitelja iz glavnog postupka u sektoru tranzitnog područja namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen ovisi o odgovoru danom na ta pitanja.
- 104 Kao drugo, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su tužitelji iz glavnog postupka trenutno predmet odluka kojima im je naloženo udaljavanje u njihove zemlje podrijetla te ih se zbog te činjenice može tamo poslati u kratkom roku, iako, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, sud nikada nije ispitao osnovanost razloga koji opravdavaju zahtjev navedenih tužitelja za azil.
- 105 Stoga se ne može isključiti da će tim odlukama, koje su potvrđene rješenjima čije se ukidanje traži pred sudom koji je uputio zahtjev, tužitelji iz glavnog postupka biti udaljeni u njihove zemlje podrijetla prije okončanja prethodnog postupka koji nije hitan, i da bi se tim udaljavanjem njih moglo izložiti postupanjima suprotnima članku 18. i članku 19. stavku 2. Povelje.
- 106 Kao treće, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-925/19 PPU također proizlazi da je jedan od tužitelja iz glavnog postupka u tom predmetu maloljetno dijete čije se mentalno i duševno zdravlje pogoršava zbog njegova boravka u tranzitnom području Röszke. Proizlazi da bi zastoju u donošenju sudske odluke produljio trenutačnu situaciju i predstavljao tako opasnost da se ozbiljno, čak i nepopravljivo, našteti razvoju tog djeteta (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2018., UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, t. 26.).
- 107 U tim okolnostima te uzimajući u obzir sadržaj pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev i koja mogu imati odlučujući utjecaj kako na držanje tužitelja iz glavnog postupka u sektoru tranzitnog područja Röszke namijenjenom državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, tako i na sudski nadzor nad odlukama kojima im je naloženo vraćanje u njihovu zemlju podrijetla, peto vijeće Suda odlučilo je 22. siječnja 2020., na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, prihvatiti zahtjev nacionalnog suda da se o ovim zahtjevima za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku.
- 108 Osim toga, odlučeno je da se ovi predmeti upute Sudu radi dodjele velikom vijeću.

Prethodna pitanja

Peto pitanje

- 109 U sklopu svojeg petog pitanja, koje valja prvo ispitati, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 13. Direktive 2008/115 u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način, s jedne strane, da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg izmjenu od strane upravnog tijela glede zemlje odredišta spomenute u ranijoj odluci o vraćanju dotični državljani treće zemlje može osporavati samo pravnim lijekom podnesenim upravom tijelu, a protiv čijih odluka nije dopušten pravni lijek pred sudom, te, s druge strane, da u takvim okolnostima nalaže tom sudu da se proglasi nadležnim za odlučivanje o tužbi koja mu je podnesena radi osporavanja zakonitosti takve izmjene.
- 110 U ovom slučaju valja uvodno istaknuti da je, prema odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje, nakon što je tijelo nadležno za azil odbacilo kao nedopuštene zahtjeve za međunarodnu zaštitu tužiteljâ iz glavnog postupka te je istovremeno donijelo odluke o vraćanju nalažući im da napuste mađarsko državno područje prema Srbiji, prvostupanjsko policijsko tijelo za migracije izmijenilo ove potonje odluke nalažući navedenim tužiteljima da napuste mađarsko državno područje prema svojoj zemlji podrijetla, to jest prema Afganistanu za osobe FMS i FNZ i prema Iranu za osobe SA i SA mladega. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava, nadalje, da su ti tužitelji mogli osporavati te odluke o izmjeni samo podnošenjem prigovora protiv njih tijelu iz članka 65. stavka 3.b Zakona o ulasku i boravku državljana trećih zemalja, i da, u skladu sa zadnjom rečenicom te odredbe, protiv odluka kojima je tijelo nadležno za azil koje je djelovalo u svojstvu policijskog tijela za migracije odbilo prigovore koje su podnijeli navedeni tužitelji, nije dopušten pravni lijek.
- 111 Članak 13. stavak 1. Direktive 2008/115 jamči konkretnom državljani treće zemlje djelotvoran pravni lijek radi osporavanja odluka o vraćanju, odluka o zabrani ulaska na državno područje država članica i odluka o udaljavanju, pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.
- 112 Kao prvo valja ispitati je li odluka o izmjeni zemlje odredišta spomenute u ranijoj odluci o vraćanju jedna od odluka protiv kojih je tom odredbom zajamčen djelotvoran pravni lijek.
- 113 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i njezin kontekst, ciljeve propisa kojeg je dio te, ovisno o slučaju, njezin nastanak (presuda od 19. prosinca 2019., *Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 114 U tom smislu valja podsjetiti da se na temelju članka 3. točke 4. Direktive 2008/115 pod „odlukom o vraćanju” podrazumijeva upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja. U skladu s člankom 3. točkom 3. iste direktive, ta obveza vraćanja nalaže dotičnoj osobi da se vrati u svoju zemlju podrijetla ili u zemlju tranzita ili u drugu treću zemlju u koju se ona dobrovoljno odluči vratiti i na čijem će državnom području biti prihvaćena.
- 115 Stoga iz samog teksta točke 4. članka 3. Direktive 2008/115 proizlazi da je činjenica određivanja ili utvrđivanja obveze vraćanja jedan od dvaju konstitutivnih elemenata odluke o vraćanju, jer se s obzirom na točku 3. tog članka takva obveza vraćanja ne može zamisliti bez utvrđivanja odredišta, koje mora biti jedna od zemalja iz te točke 3.
- 116 Proizlazi da kada nadležno nacionalno tijelo izmijeni zemlju odredišta spomenutu u ranijoj odluci o vraćanju, ono u tu odluku o vraćanju unosi toliko bitnu izmjenu da se mora smatrati da je donijelo novu odluku o vraćanju u smislu članka 3. točke 4. Direktive 2008/115.

- 117 Takvo tumačenje potvrđuje analiza konteksta te odredbe.
- 118 Tako na temelju članka 5. Direktive 2008/115, kad nadležno nacionalno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju, ono mora, među ostalim, osigurati poštovanje načela zabrane vraćanja (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 49., i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 103.).
- 119 No, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 84. svojeg mišljenja, poštovanje takvog načela ocjenjuje se s obzirom na zemlju spram koje se namjerava naložiti vraćanje dotične osobe. Proizlazi da prije nego što se izmijeni zemlja odredišta nadležno nacionalno tijelo mora dati novu ocjenu o poštovanju načela zabrane vraćanja, koja je zasebna od one koju je morao iznijeti povodom donošenja ranije odluke o vraćanju.
- 120 Usto, nasuprot onome na što izgleda da mađarska vlada upućuje, izmjena ranije odluke o vraćanju ne može se smatrati odlukom o udaljavanju donesenom povodom te odluke o vraćanju u smislu članka 8. Direktive 2008/115. Naime, iz tog članka 8. proizlazi da se odluka o udaljavanju donosi radi izvršenja odluke o vraćanju te u njoj stoga mora poštovati sadržaj ove potonje odluke. Proizlazi da se odlukom o udaljavanju ne bi mogla izmijeniti zemlja odredišta spomenuta u odluci o vraćanju koja se njome izvršava.
- 121 Tumačenje prihvaćeno u točki 116. ove presude također je u skladu s ciljem koji je zadan Direktivom 2008/115 i sastoji se od uspostavljanja učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije uz puno poštovanje temeljnih prava i dostojanstva dotičnih osoba (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 122 Naime, izjednačavanje odluke o izmjeni zemlje odredišta spomenute u ranijoj odluci o vraćanju s novom odlukom o vraćanju ima za posljedicu to da nadležno nacionalno tijelo mora, kada planira takvu izmjenu odluke o vraćanju, osigurati poštovanje svih postupovnih pravila koja su predviđena Direktivom 2008/115 i kojima je uređeno donošenja odluke o vraćanju. Prema tome, to izjednačavanje omogućava da se zajamči provedba politike udaljavanja i repatrijacije koja je istovremeno djelotvorna i poštuje temeljna prava dotične osobe.
- 123 Iz prethodno navedenog proizlazi da je izmjena zemlje odredišta spomenute u ranijoj odluci o vraćanju nova odluka o vraćanju u smislu članka 3. točke 4. Direktive 2008/115, protiv koje dotični državljani treće zemlje mora imati na raspolaganju djelotvoran pravni lijek u smislu članka 13. stavka 1. te direktive.
- 124 Stoga valja, kao drugo, odrediti narav pravnog lijeka koji je zajamčen tim člankom 13. stavkom 1.
- 125 U tom pogledu, kao prvo, iz samog teksta te odredbe jasno proizlazi da osoba koja je predmet odluke o vraćanju mora imati mogućnost koristiti se takvim pravnim lijekom. Stoga, nasuprot onome što izgleda da mađarska vlada tvrdi, to što na temelju nacionalnog prava postoji općenita ovlast nadzora nad zakonitošću odluka o vraćanju, koja je priznata državnom odvjetništvu i kojom je samo ovo potonje ovlašteno da po potrebi pobija takvu odluku pred sudom, nije pravni lijek koji ispunjava zahtjeve iz članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115.
- 126 Kao drugo, iako iz teksta članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da mora postojati mogućnost osporavanja odluka o vraćanju djelotvornim pravnim lijekom pred sudskim ili upravnim tijelom ili tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni, na temelju samog tog teksta ne mogu se izvesti drugi zaključci glede obilježja „upravnog tijela” koje može biti pozvano da odluči o takvom pravnom lijeku usmjerenom protiv odluke o vraćanju.

- 127 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da obilježja djelotvornog pravnog lijeka iz članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 treba utvrditi u skladu s člankom 47. Povelje, u skladu s kojim svatko komu su povrijeđena prava i slobode zajamčene pravom Unije ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima navedenim člankom (presude od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45., i od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 52.).
- 128 Stoga, iako je točno da u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2008/115, države članice mogu predvidjeti u svojim propisima da se odluke o vraćanju osporavaju pred tijelima različitim od sudskih, takva se mogućnost ipak mora provesti u skladu s člankom 47. Povelje, koji zahtijeva, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 94. svojeg mišljenja, da je odluka tijela koje samo ne ispunjava uvjete određene tim potonjim člankom, podvrgnuta kasnijem nadzoru sudbenog tijela koje ima, među ostalim, nadležnost ispitati sva relevantna pitanja (vidjeti po analogiji presude od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 55., i od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 39.).
- 129 Prema tome, člankom 47. Povelje obvezuju se države članice da u određenoj fazi postupka zajamče mogućnost dotičnom državljaninu treće zemlje da pred sudom ospori odluku o vraćanju koju je donijelo upravno tijelo (vidjeti po analogiji presudu od 13. prosinca 2017., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, t. 41.).
- 130 Proizlazi da nacionalni propis na temelju kojeg adresat upravne odluke o vraćanju ne može osporavati njezinu zakonitost barem pred jednom sudskom instancom ne poštuje zahtjeve iz članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 i članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 131 U ovom slučaju, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se na temelju mjerodavnog nacionalnog propisa prigovor protiv upravne odluke o izmjeni prvotne odluke o vraćanju može podnijeti samo tijelu nadležnom za azil i da protiv odluke kojom to tijelo odbije taj prigovor nije dopušten nikakav pravni lijek.
- 132 Proizlazi da bi takav propis bio u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2008/115 samo ako se tijelo koje je odlučilo o takvim prigovorima moglo smatrati sudom u smislu članka 47. Povelje, što pretpostavlja da navedeno tijelo ispunjava zahtjev neovisnosti u smislu tog članka (vidjeti u tom smislu presude od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 37 i 41., od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 52. i 53., od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 120. i navedenu sudsku praksu, i od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 56. i 57.).
- 133 Iz spisa podnesenih Sudu proizlazi da to nije slučaj.
- 134 Naime, iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je tijelo nadležno za azil pod nadzorom ministra nadležnog za policiju i, stoga, dio izvršne vlasti.
- 135 No, vanjski aspekt zahtjeva neovisnosti koji obilježava sud u smislu članka 47. Povelje znači da predmetno tijelo svoje funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritiska koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke (presude od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 121., i od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 57. i navedena sudska praksa).

- 136 Konkretno i u skladu s načelom diobe vlasti koje karakterizira funkcioniranje vladavine prava, neovisnost sudova mora biti zajamčena u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 124.).
- 137 Proizlazi da nacionalni propis kojim je predviđeno da odluku, poput one opisane u točki 123. ove presude, dotična osoba treba osporiti pred tijelom koje ne ispunjava uvjete određene člankom 47. Povelje, pri čemu nije zajamčen kasniji sudski nadzor nad odlukom tog tijela, nije u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2008/115, te usto povređuje bitan sadržaj prava propisanog člankom 47. Povelje jer lišava zainteresiranu osobu svakog sudskog pravnog lijeka protiv odluke o vraćanju koja se odnosi na nju (vidjeti po analogiji presude od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 72., i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 165.).
- 138 Kao treće, valja ispitati dopušta li u takvim okolnostima pravo Unije sudu koji je uputio zahtjev da se smatra nadležnim za odlučivanje o tužbama koje su mu podnijeli tužitelji iz glavnog postupka i kojima se traži poništenje odluka kojima je tijelo nadležno za azil, koje je djelovalo u svojstvu policijskog tijela za migracije, odbilo njihove prigovore protiv upravnih odluka kojima im je naloženo vraćanje u njihovu zemlju podrijetla.
- 139 U tom pogledu valja naglasiti, kao prvo, da na temelju načela nadređenosti prava Unije, ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, svaki nacionalni sud kad odlučuje u okviru svoje nadležnosti dužan je, kao tijelo države članice, izuzeti iz primjene sve nacionalne odredbe suprotne odredbi tog prava koja ima izravan učinak u sporu u kojem odlučuje (presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61., i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 160. i 161.).
- 140 No, iz sudske prakse Suda proizlazi da je članak 47. Povelje sam po sebi dovoljan i da ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati (presude od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, t. 78., od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 56., i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 162.).
- 141 Isto važi za članak 13. stavak 1. Direktive 2008/115, stoga što se značajke pravnog sredstva predviđenog u toj odredbi moraju utvrditi u skladu s člankom 47. Povelje koji potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite (vidjeti po analogiji presude od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 55. i 56., i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 163.).
- 142 Kao drugo, iako je, u nedostatku propisa Unije u nekom području, na nacionalnom pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i utvrdi postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, države članice ipak su dužne osigurati, u svakom pojedinom slučaju, djelotvornu sudsku zaštitu tih prava zajamčenih člankom 47. Povelje (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 115.).
- 143 U tom pogledu valja podsjetiti da iako pravo Unije načelno ne prisiljava države članice da pred svojim nacionalnim sudovima uvedu – kako bi osigurale zaštitu prava koja osobe imaju na temelju prava Unije – pravne putove različite od onih utvrđenih nacionalnim pravom (vidjeti u tom smislu presude od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 40., i od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 51.), drukčije je, međutim, ako iz opće strukture odnosnog nacionalnog pravnog poretka proizlazi da ne postoji nijedan pravni lijek u sudskom postupku koji osigurava, makar

posredno, poštovanje prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije ili kad bi za pojedince jedini način pristupa sudu bio prekršiti pravo (vidjeti u tom smislu presude od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 41., i od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 104.).

- 144 Stoga je na nacionalnim sudovima da se proglase nadležnima za odlučivanje o tužbi koju je zainteresirana osoba podnijela radi zaštite prava koja su joj zajamčena pravom Unije, ako nacionalnim postupovnim pravilima nije predviđena takva tužba u takvom slučaju (vidjeti po analogiji presude od 3. prosinca 1992., Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, t. 13, i od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 46.).
- 145 Stoga, okolnost da u pravu dotične države članice ne postoji sudsko pravno sredstvo koje omogućava nadzor zakonitosti, s gledišta prava Unije, upravne odluke o vraćanju, poput one opisane u točki 123. ove presude, ne može nacionalni sud osloboditi njegove obveze da osigura punu učinkovitost članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115 koji, stoga što ima izravan učinak, može sam po sebi biti izravno primjenjiva osnova za nadležnost, kada on nije pravilno prenesen u nacionalni pravni poredak.
- 146 Proizlazi da načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, nalažu sudu koji je uputio zahtjev da se proglasi nadležnim za odlučivanje o tužbama koje su tužitelji iz glavnog postupka podnijeli protiv odluka tijela nadležnog za azil kojima su odbijeni njihovi prigovori protiv upravnih odluka kojima im je naloženo da se vrate u svoju zemlju podrijetla, te da po potrebi izuzme od primjene svaku nacionalnu odredbu koja mu zabranjuje takvo postupanje (vidjeti po analogiji presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 74. i navedenu sudsku praksu).
- 147 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti da članak 13. Direktive 2008/115 u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg okolnost da je upravno tijelo izmijenilo zemlju odredišta spomenutu u ranijoj odluci o vraćanju, dotični državljanin treće zemlje može osporavati samo pravnim lijekom podnesenim upravnom tijelu, a da nije zajamčen kasniji sudski nadzor odluke tog tijela. U takvom slučaju načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu kojemu je podnesena tužba kojom se nastoji osporiti zakonitost, s obzirom na pravo Unije, odluke o vraćanju koja se sastoji od takve izmjene zemlje odredišta, nalažu da se proglasi nadležnim za odlučivanje o toj tužbi.

Prvo pitanje

- 148 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 33. Direktive 2013/32 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog, iz razloga što je podnositelj zahtjeva došao na državno područje dotične države članice preko državnog područja države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete u smislu nacionalne odredbe kojom je prenesen članak 15. Direktive 2011/95, ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite.
- 149 U skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32, osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom br. 604/2013, od država članica ne zahtijeva se da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95 ako se zahtjev smatra nedopuštenim na temelju te odredbe. U tom pogledu, članak 33. stavak 2. Direktive 2013/32 taksativno nabroja situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten (presude od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr., C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, t. 76., i od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, t. 29.).

- 150 Stoga treba provjeriti može li se smatrati da se nacionalnim propisom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku provodi jedan od razloga za nedopuštenost predviđenih člankom 33. stavkom 2. Direktive 2013/32.
- 151 U tom pogledu valja najprije isključiti da nacionalni propis o kojemu je riječ u glavnom postupku, to jest članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil, može činiti provedbu razloga za nedopuštenost predviđenih člankom 33. stavkom 2. točkama (a), (d) i (e) te direktive, s obzirom na to da se u tu svrhu mogu uzeti u obzir samo razlozi za nedopuštenost koji se odnose na prvu državu azila i na sigurnu treću zemlju navedeni u članku 33. stavku 2. točkama (b) i (c) te direktive (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 33.).
- 152 U tom kontekstu, glede razloga za nedopuštenost koji se odnosi na sigurnu treću zemlju i predviđen je u članku 33. stavku 2. točki (c) Direktive 2013/32, valja podsjetiti da u skladu s tom odredbom države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim, ako se zemlja koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 38. navedene direktive.
- 153 Kao što je to Sud već presudio, iz članka 38. Direktive 2013/32 proizlazi da primjena pojma „sigurna treća zemlja” u smislu članka 33. stavka 2. točke (c) te direktive ovisi o poštovanju kumulativnih uvjeta predviđenih u stavcima 1. do 4. navedenog članka 38. (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 36., 40. i 41.).
- 154 U ovom slučaju, kad je, kao prvo, riječ o uvjetu navedenom u članku 38. stavku 1. Direktive 2013/32, s obzirom na sâm tekst nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, čini se – što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev – da je primjena razloga za nedopuštenost koji se temelji na prvom slučaju na koji se odnosi taj propis uvjetovana poštovanjem samo dijela načela navedenih u članku 38. stavku 1. te direktive u predmetnoj trećoj zemlji, pri čemu, među ostalim, nije ispunjen zahtjev za poštovanje načela zabrane vraćanja u toj zemlji. Stoga zahtjev naveden u članku 38. stavku 1. navedene direktive ne može biti ispunjen (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 42.).
- 155 Kad je riječ o razlogu za nedopuštenost koji se temelji na drugom slučaju iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev nije dao nikakvu informaciju o sadržaju „dostatne razine zaštite” koja je propisana tim propisom, a osobito ne o tome podrazumijeva li takva razina zaštite poštovanje svih načela navedenih u članku 38. stavku 1. Direktive 2013/32 u predmetnoj trećoj zemlji. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj.
- 156 Kao drugo, kad je riječ o uvjetima navedenima u članku 38. stavku 2. Direktive 2013/32 i osobito o onom koji se odnosi na postojanje veze između podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i predmetne treće zemlje, veza koju nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku uspostavlja između takvog podnositelja zahtjeva i predmetne treće zemlje temelji se na običnom tranzitu tog podnositelja zahtjeva područjem te zemlje (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 44.).
- 157 No, Sud je presudio da okolnost da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu prolazio područjem treće zemlje ne može sama po sebi činiti vezu u smislu navedenog članka 38. stavka 2. (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 45. do 47.).
- 158 Osim toga, obveza koja je člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32 propisana državama članicama, u svrhu primjene pojma „sigurna treća zemlja”, da utvrde pravila kojima se predviđa metodologija koja se primjenjuje za razmatranje toga ispunjava li predmetna treća zemlja u svakom pojedinačnom slučaju uvjete kako bi se smatrala sigurnom za podnositelja zahtjeva, kao i mogućnosti da navedeni podnositelj zahtjeva pobija postojanje veze s tom trećom zemljom, ne može se opravdati ako običan

tranzit podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kroz predmetnu treću zemlju čini dovoljnu ili značajnu vezu u tom smislu (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 48. i 49.).

- 159 Iz prethodno navedenog proizlazi da tranzit podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kroz predmetnu treću zemlju ne može činiti „vezu” u smislu članka 38. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32.
- 160 Posljedično, nacionalni propis o kojemu je riječ u glavnom postupku ne može činiti primjenu razloga za nedopuštenost koji se odnosi na sigurnu treću zemlju, a koji je predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (c) navedene direktive (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 51.).
- 161 Naposljetku, takav nacionalni propis ne može činiti ni primjenu razloga za nedopuštenost koji se odnosi na prvu zemlju azila, predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2013/32 (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 52.).
- 162 Naime, dovoljno je navesti da se u skladu sa samim tekstom članka 35. prvog stavka točaka (a) i (b) Direktive 2013/32, zemlja može smatrati prvom zemljom azila određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo ako mu je u toj zemlji priznat status izbjeglice odnosno ako se on još uvijek može pozvati na tu zaštitu ili ako na drugi način uživa dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela zabrane vraćanja, uz uvjet da će u toj zemlji biti ponovno prihvaćen (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 53.).
- 163 Međutim, iz spisa podnesenih Sudu proizlazi da primjena razloga za nedopuštenost predviđenog nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nije uvjetovana time da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u predmetnoj zemlji uživa status izbjeglice ili dostatnu zaštitu po drugoj osnovi, zbog čega postaje beskorisno razmatrati potrebu za zaštitom u Uniji.
- 164 Posljedično, valja zaključiti da se ne može smatrati da se nacionalnim propisom, poput članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o pravu na azil, provodi jedan od razloga za nedopuštenost predviđenih člankom 33. stavkom 2. Direktive 2013/32 (presuda od 19. ožujka 2020., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, t. 55.).
- 165 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 33. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz razloga što je podnositelj zahtjeva došao na državno područje dotične države članice preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete u smislu nacionalne odredbe kojom je prenesen članak 15. Direktive 2011/95, ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite.

Drugo pitanje

Dopuštenost

- 166 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji, u biti, utvrditi posljedice koje glede postupanja namijenjenog tražiteljima azila treba izvesti iz odbijanja dotične treće zemlje da podnositelje zahtjeva ponovno prihvati na svoje državno područje, nakon što su ti zahtjevi proglašeni nedopuštenima na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o pravu na azil. Sud koji je uputio zahtjev dvoji, među ostalim, o tome je li pod takvom okolnošću tijelo odlučivanja, u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32, obvezno po službenoj dužnosti preispitati zahtjeve za azil koje su tužitelji

iz glavnog postupka već podnijeli, odnosno mogu li oni, ako to nije slučaj, ponovno podnijeti nove zahtjeve za azil te mogu li se eventualno ovi potonji ponovno smatrati nedopuštenima iz drugih razloga.

- 167 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iako pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti, ostaje činjenica da je postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova, zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje sporova koji se pred njima vode. Smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora. Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „[da] don[ese] presudu” u predmetu o kojem odlučuje (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Sustav stegovnih mjera za pravosudne dužnosnike), C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 43. do 45. i navedena sudska praksa).
- 168 Usto, na temelju članka 94. točke (c) Poslovnika, sud koji je uputio zahtjev mora precizno prikazati razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju prava Unije (presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 28.).
- 169 U ovom su slučaju sudu koji je uputio zahtjev podnesene, s jedne strane, tužbe za poništenje odluka kojima se tužiteljima iz glavnog postupka nalaže vraćanje u svoju zemlju podrijetla, te, s druge strane, tužbe zbog propusta povezane s njihovim smještanjem u tranzitno područje Rösze.
- 170 Međutim, iako dakle neposredan predmet sporova koji su u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev nije ispitivanje zahtjevâ za azil tužitelja iz glavnog postupka, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da on smatra nužnim ispitati mogu li se ti tužitelji još smatrati tražiteljima međunarodne zaštite u smislu direktiva 2013/32 i 2013/33, kako bi se utvrdilo treba li njihovo smještanje u sektor tranzitnog područja Rösze namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, ispitati s obzirom na pravila kojima je uređeno zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite i koja su predviđena tim direktivama.
- 171 Proizlazi da drugo pitanje, točke (a) i (b), u okviru kojeg se sud koji je uputio zahtjev pita je li tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 dužno po službenoj dužnosti ponovno provesti ispitivanje zahtjevâ za azil tužiteljâ iz glavnog postupka, odnosno, ako to nije slučaj, jesu li oni ipak ovlašteni ponovno podnijeti zahtjev za azil, jest relevantno za ishod sporova u glavnom postupku i, prema tome, dopušteno.
- 172 S druge strane, drugo pitanje, točke (c) i (d), odnosi se, u biti, na to mogu li se zahtjevi za azil koje su tužitelji iz glavnog postupka podnijeli ponovno odbaciti iz razloga nedopuštenosti koji nije povezan s ranijim postupkom, osobito iz jednog od razloga predviđenih u članku 33. stavku 2. točkama (b) i (c) Direktive 2013/32, te, u slučaju potvrdnog odgovora, pretpostavlja li odbacivanje njihovih zahtjeva zbog jednog od tih dvaju razloga za nedopuštenost da je prethodno izvršena provjera da treća zemlja, na koju dva razloga upućuju, pristaje ponovno ih prihvatiti na svoje državno područje.
- 173 No, sud koji je uputio zahtjev propušta objasniti razlog zbog kojeg smatra da on ne može odlučiti o sporovima koji su u tijeku pred njime ako ne dobije odgovor na drugo pitanje, točke (c) i (d).
- 174 Proizlazi da drugo pitanje, točke (c) i (d), treba proglasiti nedopuštenim.

Meritum

- 175 Svojim drugim pitanjem, točkama (a) i (b), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 6. i članak 38. stavak 4. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje tumačiti na način da u slučaju kada je na temelju prava države članice zahtjev za međunarodnu zaštitu proglašen nedopuštenim iz razloga što je podnositelj zahtjeva došao na državno područje te države članice prešavši preko treće zemlje u kojoj nije bio izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete ili u kojoj mu je bila osigurana dostatna razina zaštite, te kada potom ova potonja zemlja odluči ponovno ne prihvatiti podnositelja zahtjeva na svoje državno područje, tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 treba taj zahtjev preispitati po službenoj dužnosti, ili na način da se u takvim okolnostima, ako je zainteresirana osoba podnijela novi zahtjev, isti ne bi mogao proglasiti nedopuštenim na temelju članka 33. stavka 2. točke (d) te direktive kao „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) navedene direktive.
- 176 U ovom slučaju valja istaknuti da su nakon što je na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o pravu na azil tijelo nadležno za azil odbacilo zahtjeve za azil tužiteljâ iz glavnog postupka i nakon što je to odbacivanje potvrđeno sudskom odlukom koja je postala konačna, mađarska tijela poduzela mjere radi njihova ponovnog prihvata na državno područje Srbije. Međutim, ta treća zemlja odbila je prihvatiti taj zahtjev iz razloga što su, prema njezinu stajalištu, tužitelji iz glavnog postupka zakonito ušli na mađarsko državno područje u smislu članka 3. stavka 1. točke (b) Sporazuma o ponovnom prihvatu sklopljenog između Unije i Srbije.
- 177 Osim toga, valja podsjetiti da u skladu s točkom 165. ove presude, razlog za nedopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu, poput onog sadržanog u članku 51. stavku 2. točki (f) Zakona o pravu na azil, jest suprotan članku 33. Direktive 2013/32.
- 178 Stoga se Sud ne može navesti da, kao što to predlaže sud koji je uputio zahtjev, ispita posljedice koje bi na temelju prava Unije mogle proizaći iz činjenice da zemlja u koju bi se, u vezi s tim razlogom, tužitelji iz glavnog postupka morali usmjeriti ne pristaje ponovno ih prihvatiti na svoje državno područje.
- 179 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje s nacionalnim sudovima uspostavljene u članku 267. UFEU-a na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi, te u će tom smislu, Sud prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 3. ožujka 2020., Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 180 Stoga, radi davanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, drugo pitanje, točke (a) i (b), valja shvatiti na način da se njima pita treba li Direktivu 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje i načelom lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, tumačiti na način da je u slučaju kada je zahtjev za azil bio predmet odluke o odbacivanju koja je zasnovana na razlogu za nedopuštenost suprotnom pravu Unije i potvrđena konačnom sudskom odlukom, tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 obvezno po službenoj dužnosti preispitati taj zahtjev, ili na način da se u takvim okolnostima, ako je zainteresirana osoba podnijela novi zahtjev, on ne bi mogao proglasiti nedopuštenim primjenom članka 33. stavka 2. točke (d) te direktive kao „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) navedene direktive.
- 181 Radi davanja odgovora na to pitanje, valja, kao prvo, utvrditi nalaže li Direktiva 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje i načelom lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, da navedeno tijelo odlučivanja mora po službenoj dužnosti preispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je bio predmet odluke o odbacivanju zasnovane na razlogu za nedopuštenost suprotnom članku 33. Direktive 2013/32 i potvrđene pravomoćnom sudskom odlukom.

- 182 U tom se pogledu mora istaknuti da, kao što je to izneseno u točki 149. ove presude, budući da su u članku 33. Direktive 2013/32 taksativno navedeni slučajevi u kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu može odbaciti kao nedopušten, u tom se članku navodi pravilo čiji je sadržaj bezuvjetan i dovoljno precizan da se pojedinac na njega može pozvati i sud ga može primijeniti. Proizlazi da taj članak ima izravan učinak (vidjeti po analogiji presudu od 25. srpnja 2018., *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 98. i 99. i navedenu sudsku praksu).
- 183 Obveza da se po potrebi ne primijeni nacionalno zakonodavstvo koje je suprotno odredbi prava Unije koja ima izravan učinak odnosi se ne samo na nacionalne sudove, nego i na sva državna tijela, uključujući upravna, koja su u okviru svojih nadležnosti zadužena za primjenu prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 1989., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, t. 30. i 31., od 4. prosinca 2018., *Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, t. 38., i od 21. siječnja 2020., *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 78.).
- 184 Proizlazi da upravno ili sudsko tijelo države članice vezano Direktivom 2013/32 ne može zahtjev za međunarodnu zaštitu proglasiti nedopuštenim na temelju razloga poput onog koji je predviđen u članku 51. stavku 2. točki (f) Zakona o pravu na azil.
- 185 Međutim, valja podsjetiti na važnost načela pravomoćnosti kako u pravnom sustavu Unije tako i u nacionalnim pravnim sustavima. Naime, kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa kao i dobro sudovanje, važno je da sudske odluke koje su postale pravomoćne nakon što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje (presude od 30. rujna 2003., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 38., od 24. listopada 2018., *XC i dr.*, C-234/17, EU:C:2018:853, t. 52., i od 2. travnja 2020., *CRPNPAC i Vueling Airlines*, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, t. 88.).
- 186 Valja također naglasiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako pravilo prava Unije koje je Sud protumačio upravno tijelo treba primjenjivati u okviru svojih nadležnosti čak i na pravne odnose nastale i uspostavljene prije donošenja presude Suda kojom se odlučuje o zahtjevu za tumačenje, ostaje činjenica da u skladu s načelom pravne sigurnosti pravo Unije ne zahtijeva da se upravno tijelo u načelu mora obvezati da izmijeniti upravnu odluku koja je postala konačna po isteku razumnih rokova za podnošenje tužbe ili iscrpljivanjem pravnih sredstava. Poštivanjem tog načela može se izbjeći vremenski neograničeno dovođenje u pitanje upravnih akata koji proizvode pravne učinke (presude od 13. siječnja 2004., *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, t. 22. i 24., od 19. rujna 2006., *i-21 Germany i Arcor*, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, t. 51., i od 12. veljače 2008., *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, t. 36. i 37.).
- 187 Međutim, iz sudske prakse Suda također proizlazi da je upravno tijelo koje je nadležno za donošenje upravne odluke ipak dužno, primjenom načela lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, preispitati tu odluku i eventualno ju izmijeniti, ako su ispunjena četiri uvjeta. Kao prvo, upravno tijelo prema nacionalnom pravu ima ovlast izmijeniti tu odluku. Kao drugo, predmetna odluka postala je konačna slijedom presude nacionalnog suda koji odlučuje u zadnjem stupnju. Kao treće, navedena presuda se, imajući u vidu sudsku praksu Suda koja je nastala nakon njezina donošenja, temelji na pogrešnom tumačenju prava Unije prihvaćenom bez upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu pod uvjetima predviđenima u članku 267. stavku 3. UFEU-a. Kao četvrto, zainteresirana strana obratila se upravnom tijelu odmah nakon što je saznala za navedenu sudsku praksu (vidjeti u tom smislu presude od 13. siječnja 2004., *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, t. 28., i od 19. rujna 2006., *i-21 Germany i Arcor*, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, t. 52.).
- 188 Sud je još pojasnio, glede četvrtog od tih uvjeta, da države članice mogu na temelju načela pravne sigurnosti zahtijevati da se zahtjev za preispitivanje konačne upravne odluke koja je protivna pravu Unije, kako ga je naknadno protumačio Sud, podnese nadležnom upravnom tijelu u razumnom roku (presuda od 12. veljače 2008., *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, t. 59.).

- 189 Proizlazi da čak i pod pretpostavkom da nacionalno pravo omogućuje tijelu nadležnom za azil da preispita odluku kojom se, kršenjem prava Unije, zahtjev za međunarodnu zaštitu proglašava nedopuštenim, ostaje činjenica da pravo Unije ne bi obvezivalo to tijelo da po službenoj dužnosti preispita takav zahtjev.
- 190 Iz prethodno navedenog proizlazi da Direktiva 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje i načelom lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, ne nalaže tijelu odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 da mora po službenoj dužnosti preispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je odbijen odnosno odbačen odlukom koja je potvrđena konačnom sudskom odlukom prije nego što je utvrđeno da je navedena odluka o odbijanju odnosno odbacivanju suprotna pravu Unije.
- 191 Kao drugo, valja utvrditi protivi li se tim istim odredbama prava Unije okolnost da se u slučaju kada je kršenjem prava Unije prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen odnosno odbačen odlukom koja je potvrđena konačnom sudskom odlukom, novi zahtjev za azil koji je podnio isti podnositelj zahtjeva može proglasiti nedopuštenim na temelju članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 kao „naknadni” zahtjev u smislu članka 2. točke (q) navedene direktive.
- 192 U tom se pogledu mora naglasiti da postojanje konačne sudske odluke kojom je potvrđeno odbijanje odnosno odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz razloga suprotnog pravu Unije, ne sprečava zainteresiranu osobu da podnese naknadni zahtjev u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32. Stoga se unatoč takvoj odluci ona još može koristiti svojim pravom, kako je utvrđeno u članku 18. Povelje i konkretizirano direktivama 2011/95 i 2013/32, da dobije status ovlaštenika međunarodne zaštite, ako su ispunjeni uvjeti koje zahtjeva pravo Unije.
- 193 Doduše, iz članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 proizlazi da se takav naknadni zahtjev može proglasiti nedopuštenim ako iz takvog zahtjeva ne proizlaze novi elementi ili utvrđenja u vezi s ispitivanjem uvjeta koje treba ispuniti radi stjecanja statusa ovlaštenika međunarodne zaštite, ili ih podnositelj zahtjeva nije podnio.
- 194 Međutim, postojanje presude Suda kojom je utvrđena neusklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz razloga što je podnositelj zahtjeva stigao na državno područje dotične države članice preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite, jest novi element u vezi s ispitivanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 33. stavka 2. točke (d) navedene direktive, tako da se navedeni naknadni zahtjev ne može odbaciti na temelju ove potonje odredbe.
- 195 Takav se zaključak nameće čak i da podnositelj zahtjeva iz prethodne točke nije uputio na postojanje takve presude Suda.
- 196 Osim toga, koristan učinak prava priznatog tražitelju međunarodne zaštite i spomenutog u točki 192. ove presude bio bi ozbiljno ugrožen, ako bi se naknadni zahtjev mogao proglasiti nedopuštenim iz razloga navedenog u članku 33. stavku 2. točki (d) Direktive 2013/32, iako je do odbacivanja prvog zahtjeva došlo kršenjem prava Unije.
- 197 Naime, takvo tumačenje te odredbe imalo bi za posljedicu da bi se nepravilna primjena prava Unije mogla ponoviti u svakom novom zahtjevu za međunarodnu zaštitu, a da se podnositelju zahtjeva ne može ponuditi pravo na ispitivanje njegova zahtjeva koje nije zahvaćeno povredom tog prava. Takva prepreka djelotvornoj primjeni pravila prava Unije u vezi s postupkom priznanja međunarodne zaštite ne bi se mogla razumno opravdati načelom pravne sigurnosti (vidjeti po analogiji presudu od 2. travnja 2020., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, t. 95. i 96.).

- 198 U tom pogledu, članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se on ne primjenjuje na naknadi zahtjev u smislu članka 2. točke (q) te direktive, kada tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) navedene direktive utvrdi da je konačno odbijanje odnosno odbacivanje ranijeg zahtjeva suprotno pravu Unije. Takav se zaključak nužno nameće tom tijelu odlučivanja kada ta suprotnost proizlazi, kao u ovom slučaju, iz presude Suda ili ju je incidentalno utvrdio nacionalni sud.
- 199 Valja pojasniti da povodom sudskog nadzora nad zakonitošću odluke o vraćanju, koja je donesena nakon odbijanja odnosno odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje je potvrđeno pravomoćnom sudskom odlukom, nacionalni sud kojemu je podnesena tužba protiv odluke o vraćanju može na temelju prava Unije, a da to nije protivno pravomoćnosti sudske odluke kojom je potvrđeno to odbijanje odnosno odbacivanje, incidentalno ispitati valjanost takvog odbijanja odnosno odbacivanja kada se zasniva na razlogu suprotnom pravu Unije.
- 200 Naposljetku valja dodati da je u ovom slučaju navedeno tijelo odlučivanja donijelo, u oba predmeta u glavnom postupku, odluku o odbacivanju zahtjeva za azil tužiteljâ iz glavnog postupka i odluku kojom im se nalaže napuštanje mađarskog državnog područja prema Srbiji, i to u okviru jednog te istog akta, kako mu to dopušta članak 6. stavak 6. Direktive 2008/115 (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 49.). Iz spisa podnesenih Sudu proizlazi da su te istovremene odluke potvrđene konačnim sudskim odlukama.
- 201 U takvim okolnostima valja pojasniti, za slučaj da se u konačnici ponište odluke kojima se mijenjaju prvotne odluke o vraćanju i nalaže tužiteljima iz glavnog postupka da se vrate u svoju zemlju podrijetla, da pravomoćnost sudskih odluka kojima se potvrđuju kako odluke o odbacivanju zahtjeva za azil tako i odluke o vraćanju koje su donesene istovremeno s tim odbacivanjem, ne može biti prepreka za odgodu udaljavanja tih tužitelja, kao što to uostalom zahtjeva članak 9. stavak 1. točka (a) Direktive 2008/115, kada se o tom udaljavanju odlučilo kršenjem načela zabrane vraćanja.
- 202 To mora biti slučaj čak i da nema ikakve nove okolnosti koja je nastala nakon donošenja prvotnih odluka o vraćanju, kada proizlazi da, nasuprot onome što nalaže članak 5. Direktive 2008/115, niti upravno tijelo koje je odbacilo zahtjeve za međunarodnu zaštitu i naložilo vraćanje niti sud koji je odlučio o valjanosti tih odluka nisu pravilno ispitali poštuje li treća zemlja spomenuta u tim prvotnim odlukama o vraćanju načelo zabrane vraćanja.
- 203 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje, točke (a) i (b), valja odgovoriti da Direktivu 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje i načelom lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, treba tumačiti na način da kada je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen odlukom koja je potvrđena konačnom sudskom odlukom prije nego što je utvrđena suprotnost navedene odluke o odbijanju odnosno odbacivanju s pravom Unije, tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 nije dužno taj zahtjev preispitati po službenoj dužnosti. Članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da postojanje presude Suda kojom je utvrđena neusklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz razloga što je podnositelj zahtjeva stigao na državno područje dotične države članice preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite, jest novi element u vezi s ispitivanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu te odredbe. Osim toga, navedena se odredba ne primjenjuje na naknadni zahtjev u smislu članka 2. točke (q) te direktive, kada tijelo odlučivanja utvrdi da je konačno odbijanje odnosno odbacivanje ranijeg zahtjeva suprotno pravu Unije. Takav se zaključak nužno nameće navedenom tijelu kada ta suprotnost proizlazi iz presude Suda ili ju je incidentalno utvrdio nacionalni sud.

Treće i četvrto pitanje

Uvodne napomene

- 204 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev dvoji oko tumačenja odredaba direktiva 2013/32 i 2013/33, koje se odnose na zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, odnosno odredaba Direktive 2008/115 koje se odnose na zadržavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u okviru ispitivanja zakonitosti smještanja tužitelja iz glavnog postupka u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen.
- 205 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava, osim toga, da na njegovo treće pitanje treba odgovoriti samo ako Sud smatra da su od trenutka njihova smještanja u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, tužitelji iz glavnog postupka i dalje obuhvaćeni područjem primjene direktiva 2013/32 i 2013/33, i, obrnuto, da na njegovo četvrto pitanje treba odgovoriti samo ako Sud drži da su od tog smještanja navedeni tužitelji obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2008/115.
- 206 Stoga valja utvrditi mora li se od dana njihovog smještanja u taj sektor tranzitnog područja Röszke položaj tužitelja iz glavnog postupka razmatrati s obzirom na Direktivu 2008/115 ili direktive 2013/32 i 2013/33.
- 207 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da se upravne odluke kojima su zahtjevi za azil tužitelja iz glavnog postupka odbačeni nisu više mogle pobijati pravnim lijekovima, u smislu poglavlja V. Direktive 2013/32, na dan kad su smješteni u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen. Prema tome, valja zaključiti da su na taj dan njihovi zahtjevi za međunarodnu zaštitu bili predmet konačne odluke u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2013/32.
- 208 Proizlazi da od navedenog dana tužitelji iz glavnog postupka nisu više bili tražitelji međunarodne zaštite u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2013/32 i članka 2. točke (b) Direktive 2013/33, tako da više nisu bili obuhvaćeni područjem primjene tih direktiva.
- 209 Kao drugo, valja naglasiti da osim ako je državljaninu treće zemlje dodijeljeno pravo ili dozvola boravka, kako je predviđena člankom 6. stavkom 4. Direktive 2008/115, njegov je boravak na državnom području države članice nezakonit u smislu Direktive 2008/115 nakon što je njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu nadležno tijelo u prvostupanjskom postupku odbilo, i to neovisno o postojanju odobrenja da ostane na tom području u očekivanju okončanja postupka povodom pravnog sredstva protiv tog odbijanja (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 59., i rješenje od 5. srpnja 2018., C i dr., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, t. 47.).
- 210 Budući da iz spisa podnesenih Sudu ne proizlazi da tužitelji iz glavnog postupka imaju pravo ili dozvolu boravka u smislu članka 6. stavka 4. Direktive 2008/115, od dana donošenja odluke o odbacivanju njihova zahtjeva za azil u prvom stupnju mora se smatrati da je njihov boravak na mađarskom državnom području nezakonit. Prema tome, oni su od tog dana obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2008/115, s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev pojasnio da se na njih ne primjenjuje niti jedna od iznimaka predviđenih u članku 2. stavku 2. te direktive.
- 211 Osim toga, budući da su upravne odluke kojima su odbačeni zahtjevi za azil tužitelja iz glavnog postupka potvrđene sudskim odlukama, njih se u načelu može zadržati u svrhu udaljavanja pod uvjetom da su ispunjene pretpostavke koje su s tim u vezi predviđene Direktivom 2008/115.

- 212 Međutim, valja, kao treće, naglasiti da su tijekom rasprave koja je održana pred Sudom tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-925/19 PPU naveli da je jedan od njih podnio novi zahtjev za azil. Taj je zahtjev odbačen kao nedopušten, što je navedeni tužitelj osporio pokretanjem postupka koji je još u tijeku pred sudom koji nije onaj koji je uputio zahtjev.
- 213 Ako se ti činjenični elementi dokažu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, navedeni se tužitelj mora od dana kad je podnio novi zahtjev za azil ponovno smatrati tražiteljem međunarodne zaštite, koji je obuhvaćen područjem primjene direktiva 2013/32 i 2013/33. Osim toga, valja dodati da čak i ako je od dana kad je njegov zahtjev za azil odbačen u prvostupanjskom postupku on obuhvaćen područjem primjene Direktive 2008/115, taj tužitelj ne može biti predmet mjere zadržavanja na temelju članka 15. te direktive sve dok se ne odluči o pravnom lijeku podnesenom protiv takvog odbacivanja (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 61. i 62.).
- 214 U tim okolnostima, radi davanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev valja odgovoriti kako na treće tako i na četvrto pitanje.

Postojanje zadržavanja

- 215 Svojim trećim pitanjem, točkom (b), i svojim četvrtim pitanjem, točkom (a), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 2. točku (h) Direktive 2013/33 i članak 16. Direktive 2008/115 tumačiti na način da obveza državljanina treće zemlje da neprestano boravi u tranzitnom području koje se nalazi na vanjskoj granici države članice koju ne može dobrovoljno napustiti na zakonit način u bilo kojem smjeru, čini „zadržavanje” u smislu tih direktiva.

– Pojam zadržavanja

- 216 Što se, kao prvo, tiče pojma „zadržavanje” u smislu Direktive 2013/33, valja s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 113. ove presude prvo naglasiti da u skladu s člankom 2. točkom (h) te direktive taj pojam znači zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja.
- 217 Stoga iz samog teksta te odredbe proizlazi da zadržavanje pretpostavlja uskraćivanje, a ne samo ograničenje, slobode kretanja koje obilježava radnja izoliranja dotične osobe od ostatka pučanstva u određenom mjestu.
- 218 Takvo tumačenje potvrđuje, kao drugo, nastanak te odredbe. Tako iz glave 3. točke 4. obrazloženja Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima za prihvatanje tražitelja azila u državama članicama (COM(2008) 815 *final*), iz kojeg je nastala Direktiva 2013/33, proizlazi da se pravni režim zadržavanja koji je uveden tom direktivom temelji na Preporuci Vijeća ministara Vijeća Europe od 16. travnja 2003. o mjerama zadržavanja tražitelja azila kao i na smjernicama Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) od 26. veljače 1999. o primjenjivim kriterijima i standardima za zadržavanje tražitelja azila (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 63., i od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 46.).
- 219 No, s jedne strane, navedena preporuka definira mjere zadržavanja tražitelja azila kao „radnju [njihova] držanja u usko razgraničenom ili ograđenom prostoru u kojem su lišeni slobode”, pojašnjavajući pritom da se „za osobe koje su podvrgnute ograničenjima boravišta ili prebivališta općenito ne smatra da podliježu mjerama zadržavanja”.

- 220 S druge strane, navedene smjernice HCR-a definiraju zadržavanje tražiteljâ azila kao „lišavanje slobode ili zatočenje u zatvoreno mjesto koje tražitelj azila nije slobodan napustiti, uključujući, ali ne samo, zatvore, centre za zadržavanje, smještaj, zatvoreni prihvat, zadržavanje i objekte izgrađene u tu svrhu”, pri čemu se pojašnjava da „razlika između lišavanja slobode (zadržavanja) i manjih ograničenja slobode kretanja jest ,razlika u stupnju ili intenzitetu, a ne u naravi ili biti”.
- 221 Kao treće, iz konteksta čiji je članak 2. točka (h) Direktive 2013/33 dio također proizlazi da se zadržavanje treba shvatiti na način da obuhvaća krajnje mjere prisilne naravi, kojima se ne ograničava samo sloboda kretanja tražitelja međunarodne zaštite.
- 222 Stoga, članak 8. stavak 2. te direktive propisuje da se mjera zadržavanja može odrediti samo ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere. Osim toga, na temelju članka 8. stavka 4. navedene direktive, države članice osiguravaju da su nacionalnim pravom utvrđena pravila o alternativama zadržavanju, kao što su obveza redovitog javljanja tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu. Ova se potonja alternativa zadržavanju treba shvatiti na način da upućuje na ograničenja slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite koja su dopuštena člankom 7. Direktive 2013/33, s obzirom da u skladu s tim člankom takva ograničenja ne mogu utjecati na neotuđivu sferu privatnog života tog podnositelja zahtjeva i moraju mu omogućiti dostatan prostor za osiguranje mogućnosti ostvarivanja svih prava u skladu s tom direktivom.
- 223 Iz prethodno navedenog proizlazi da zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33 jest prisilna mjera koja tom podnositelju zahtjeva uskraćuje slobodu kretanja i izolira ga od ostatka pučanstva, tako što mu nalaže neprestani boravak u ograničenom i zatvorenom prostoru.
- 224 Što se, kao drugo, tiče pojma „zadržavanje” u smislu Direktive 2008/115, valja istaknuti da niti članak 16. niti ikoja druga odredba te direktive ne sadržava definiciju tog pojma. Međutim, na temelju niti jednog elementa ne može se smatrati da je zakonodavac Unije namjeravao pojmu „zadržavanje”, u kontekstu Direktive 2008/115, dati značenje različito od onoga koje taj pojam ima u kontekstu Direktive 2013/33. Osim toga, Direktiva 2013/33, a osobito njezin članak 8. stavak 3. točka (d), izričito upućuje, među prihvatljivim slučajevima „zadržavanja” u smislu te direktive, na slučaj u kojem je dotični državljani treće zemlje već zadržan u okviru postupka vraćanja na temelju Direktive 2008/115, a što podupire tumačenje prema kojem pojam „zadržavanje” u smislu tih dviju direktiva obuhvaća jedno te isto činjenično stanje.
- 225 Iz prethodno navedenog proizlazi da „zadržavanje” državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice u smislu Direktive 2008/115 jest prisilna mjera iste naravi kao i ona definirana u članku 2. točki (h) Direktive 2013/33 i opisana u točki 223. ove presude.

– *Pretpostavke za smještaj o kojemu je riječ u glavnom postupku*

- 226 Kao što je to istaknuto u točkama 68. do 70. ove presude, iz odluka kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su od dana svojeg ulaska na mađarsko državno područje tužitelji iz glavnog postupka dužni neprestano boraviti u tranzitnom području Röszke koje je okruženo visokom ogradom i bodljikavom žicom. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, ti su tužitelji smješteni u kontejnerima čija površina nije veća od 13 m². Bez odobrenja oni ne mogu primati posjete osoba izvan tog područja i njihovo je kretanje unutar njega ograničeno i nadziru ga pripadnici redarstvenih službi koji su stalno nazočni u navedenom području i u njegovoj neposrednoj okolici.
- 227 Kao što je to, u biti, istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 167. svojeg mišljenja, iz spisa podnesenih Sudu tako proizlazi da se smještanje tužiteljâ iz glavnog postupka u tranzitno područje Röszke ne razlikuje od režima zadržavanja.

- 228 U tom pogledu valja naglasiti da argument koji je u svojim pisanim očitovanjima i tijekom rasprave iznijela mađarska vlada, a prema kojem su tužitelji iz glavnog postupka slobodni napustiti tranzitno područje Röszke kako bi se uputili u Srbiju, ne može dovesti u pitanje ocjenu da se smještanje tih tužitelja u to tranzitno područje ne razlikuje od režima zadržavanja.
- 229 Naime, s jedne strane, pri čemu nije na Sudu da u okviru ovih predmeta odluči o usklađenosti postupanja srpskih tijela sa Sporazumom o ponovnom prihvatu sklopljenom između Unije i Srbije, iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja izričito proizlazi, a što mađarska vlada nije uostalom osporila, da će mogući ulazak tužiteljâ iz glavnog postupka u Srbiju ta treća zemlja smatrati nezakonitim i da će se, slijedom toga, oni tamo izložiti sankcijama. Prema tome, osobito se iz toga razloga za te tužitelje ne može smatrati da imaju stvarnu mogućnost napustiti tranzitno područje Röszke.
- 230 S druge strane i kao što to u bitnome tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-925/19 PPU naglašavaju, napuštajući mađarsko državno područje ti se tužitelji izlažu opasnosti da izgube bilo kakve izgleda za priznanje statusa izbjeglica u Mađarskoj. Naime, prema članku 80/J Zakona o pravu na azil, oni mogu podnijeti novi zahtjev za azil samo u jednom od dvaju tranzitnih područja Röszke i Tompa (Mađarska). Usto, iz članka 80/K istog zakona proizlazi da tijelo nadležno za azil može odlučiti zatvoriti postupak međunarodne zaštite, ako podnositelj zahtjeva napusti jedno od tih dvaju područja, pri čemu se ta odluka ne može osporavati u okviru upravnog spora.
- 231 Iz svih prethodnih razmatranja slijedi da na treće pitanje, točku (b), i četvrto pitanje, točku (a), valja odgovoriti da direktive 2008/115 i 2013/33 treba tumačiti na način da iz obveze državljanina treće zemlje da neprestano boravi u tranzitnom području čiji je prostor ograđen i zatvoren, unutar kojeg je kretanje tog državljanina ograničeno i pod nadzorom, te koje ovaj potonji ne može dobrovoljno napustiti na zakonit način u bilo kojem smjeru, proizlazi da je ono uskraćivanje slobode koje je obilježje „zadržavanja” u smislu navedenih direktiva.

Pretpostavke za zadržavanje predviđene direktivama 2013/32 i 2013/33

– Članak 43. Direktive 2013/32

- 232 Svojim trećim pitanjem, točkom (a), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 43. Direktive 2013/32 tumačiti na način da mu se protivi zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnom području u trajanju dužem od četiri tjedna.
- 233 Uvodno valja naglasiti da mađarska vlada osporava da su zahtjevi za azil tužiteljâ iz glavnog postupka bili predmet postupka ispitivanja na temelju nacionalnih odredbi kojima je prenesen članak 43. Direktive 2013/32.
- 234 Međutim, valja podsjetiti da je sud koji je uputio zahtjev jedini nadležan tumačiti nacionalno pravo te utvrditi i ocijeniti činjenice spora koji mu je podnesen i iz njih izvesti zaključke za odluku koju je pozvan donijeti (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2007., Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, t. 18., i od 30. siječnja 2020., I. G. I., C-394/18, EU:C:2020:56, t. 50.). Proizlazi da se glede primjene mjerodavnog nacionalnog propisa Sud mora držati situacije koju navedeni sud smatra dokazanom te ne može biti vezan pretpostavkama koje je iznijela jedna od stranaka iz glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 8. lipnja 2016., Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, t. 36., i od 2. travnja 2020., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, t. 22.).
- 235 S obzirom na to pojašnjenje, valja naglasiti, kao prvo, da članak 43. stavak 1. Direktive 2013/32 nudi državama članicama mogućnost da utvrde posebne postupke s ciljem donošenja odluka na granici ili tranzitnim područjima o dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 33. te direktive, koji je podnesen na tom mjestu, ili o meritumu tog zahtjeva u jednom od slučajeva

predviđenih u članku 31. stavku 8. navedene direktive, pod uvjetom da se tim postupcima poštuju temeljna načela i jamstva iz poglavlja II. iste direktive. Na temelju članka 43. stavka 2. Direktive 2013/32, ti posebni postupci moraju se provesti u razumnom roku, pri čemu u slučaju da odluka o odbijanju odnosno odbacivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije donesena do isteka roka od četiri tjedna, dotična država članica mora podnositelju zahtjeva dozvoliti ulazak na svoje državno područje, dok se njegov zahtjev mora obraditi nakon isteka tog roka od četiri tjedna u skladu s redovnim postupkom.

- 236 Iz uvodne izjave 38. Direktive 2013/32 proizlazi također da je namjena takvog postupka na granici omogućiti državama članicama da donesu odluku o zahtjevima za međunarodnu zaštitu koji su podneseni na granici ili tranzitnom području države članice prije odluke o tome hoće li podnositeljima zahtjeva dozvoliti ulazak na svoje državno područje.
- 237 Države članice su tako ovlaštene naložiti tražiteljima međunarodne zaštite da do najdulje četiri tjedna borave na njihovim granicama ili u jednom od njihovih tranzitnih područja kako bi prije odluke o njihovoj pravu na ulazak na državno područje ispitala je li njihov zahtjev nedopušten na temelju članka 33. Direktive 2013/32 ili mora li ga se proglašiti neosnovanim u skladu s člankom 31. stavkom 8. te direktive.
- 238 No, takva je situacija predviđena člankom 8. stavkom 3. točkom (c) Direktive 2013/33, na temelju kojeg države članice mogu zadržati tražitelja međunarodne zaštite kako bi se u okviru postupka odlučilo o njegovu pravu da uđe na njihovo državno područje. Uostalom, u članku 10. stavku 5. i članku 11. stavku 6. Direktive 2013/33 izričito se upućuje na detaljna pravila za zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite na graničnom prijelazu ili u tranzitnom području u okviru primjene posebnih postupaka iz članka 43. Direktive 2013/32.
- 239 Proizlazi da članak 43. Direktive 2013/32 ovlašćuje države članice da „zadrže”, u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33, tražitelje međunarodne zaštite koji se pojave na njihovim granicama, i to pod uvjetima utvrđenima u tom članku 43. i kako bi se zajamčila djelotvornost postupaka koji su njime predviđeni.
- 240 No, iz navedenog članka 43. stavaka 1. i 2. proizlazi da zadržavanje zasnovano na tim odredbama ne može premašiti četiri tjedna. Iako tamo nije preciziran trenutak od kojeg taj rok počinje teći, valja zaključiti da taj rok počinje teći od dana kad je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u smislu članka 6. stavka 2. Direktive 2013/32, pri čemu taj dan treba smatrati danom od kojeg počinje postupak ispitivanja takvog zahtjeva.
- 241 Proizlazi da se zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnom području nakon razdoblja od četiri tjedna, koje počinje teći od podnošenja njegova zahtjeva u smislu članka 6. stavka 2. Direktive 2013/32, ne može opravdati na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. te direktive.
- 242 Međutim valja istaknuti, kao drugo, da na temelju članka 43. stavka 3. Direktive 2013/32, kada zbog masovnog priljeva tražitelja međunarodne zaštite na granicama ili tranzitnim područjima država članica nije moguće primjenjivati posebne postupke koje su one uspostavile na temelju članka 43. stavka 1. te direktive, ti se postupci mogu nastaviti primjenjivati ako i dokle god su dotični tražitelji međunarodne zaštite uobičajeno smješteni u mjestima u blizini tih granica ili tih tranzitnih područja.
- 243 Stavak 3. članka 43. Direktive 2013/32 dopušta, dakle, državama članicama da u posebnoj situaciji masovnog priljeva tražitelja međunarodne zaštite nastave primjenjivati postupke predviđene u stavku 1. tog članka, čak i ako je istekao rok od četiri tjedna u kojem se ti postupci moraju uobičajeno provesti u skladu sa stavkom 2. istog članka.

- 244 Međutim, iz samog teksta stavka 3. članka 43. te direktive proizlazi da se takvi postupci mogu nastaviti primjenjivati samo pod uvjetom da su tražitelji međunarodne zaštite po isteku roka od četiri tjedna predviđenog u stavku 2. tog članka uobičajeno smješteni na mjestima u blizini granice ili tranzitnog područja.
- 245 No, time što se zahtijeva da se ti podnositelji zahtjeva smjeste pod uobičajenim uvjetima, člankom 43. stavkom 3. Direktive 2013/32 nužno je isključeno da oni mogu ostati zadržani. Naime, uobičajeni uvjeti za smještaj tražitelja međunarodne zaštite uređeni su člancima 17. i 18. Direktive 2013/33, u skladu s kojima svaki tražitelj međunarodne zaštite ima u načelu pravo na novčanu naknadu koja mu omogućuje smještaj ili pravo na smještaj u naravi u mjestu različitom od centra za smještaj.
- 246 Proizlazi da članak 43. stavak 3. Direktive 2013/32 ne ovlašćuje državu članicu da tražitelje međunarodne zaštite zadržava na svojim granicama ili u jednom od svojih tranzitnih područja nakon roka od četiri tjedna spomenutog u točki 241. ove presude, čak i onda kada zbog masovnog priljeva tražitelja međunarodne zaštite nije moguće primjenjivati postupke iz članka 43. stavka 1. te direktive u tom roku.
- 247 Međutim, valja dodati da iako su na temelju stavka 2. članka 43. Direktive 2013/32 ti podnositelji zahtjeva u načelu slobodni ući na državno područje dotične države članice po isteku tog roka od četiri tjedna, stavak 3. tog članka ipak ovlašćuje tu državu članicu da njihovu slobodu kretanja ograniči na područje koje se nalazi u blizini njezinih granica ili njezinih tranzitnih područja, u skladu s člankom 7. Direktive 2013/33.
- 248 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće pitanje, točku (a), valja odgovoriti da članak 43. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se njime ne dopušta zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnom području u trajanju dužem od četiri tjedna.

– Članci 8. i 9. Direktive 2013/33

- 249 Svojim trećim pitanjem, točkama (c) i (d), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članke 8. i 9. Direktive 2013/33 tumačiti na način da im se protivi, kao prvo, to da se tražitelja međunarodne zaštite zadržava samo iz razloga što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja odluke kojom je određeno zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, kao treće, da tako zadržan podnositelj zahtjeva nema nikakvo pravno sredstvo za osporavanje zakonitosti svojeg zadržavanja i njegova produljenja, te, kao četvrto, da trajanje produljenja zadržavanja nije točno određeno.
- 250 Kao prvo, valja istaknuti da članak 8. stavak 3. prvi podstavak Direktive 2013/33 iscrpno navodi različite razloge koji mogu opravdati zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, te da svaki od tih razloga odgovara posebnoj potrebi i ima autonomnu narav (presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 59., i od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 42.).
- 251 No, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 189. svojeg mišljenja, niti jedan od razloga navedenih u članku 8. stavku 3. prvom podstavku te direktive ne odnosi se na slučaj tražitelja međunarodne zaštite koji ne može podmirivati svoje potrebe.
- 252 Usto, iako je točno, kao što se to ističe u uvodnoj izjavi 17. navedene direktive, da razlozi za zadržavanje navedeni u toj direktivi ne dovode u pitanje druge razloge za zadržavanje, uključujući razloge za zadržavanje u okviru kaznenog postupka koji se primjenjuju prema nacionalnom pravu i nisu povezani sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva, ostaje činjenica da kada uvode takve razloge za zadržavanje, države članice moraju osigurati poštovanje načela i cilja Direktive 2013/33 (vidjeti po analogiji presudu od 6. prosinca 2011., Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 46.).

- 253 No, iz članka 17. stavka 3. Direktive 2013/33 proizlazi da države članice moraju osigurati dostupnost materijalnih uvjeta prihvata svakom tražitelju međunarodne zaštite koji nema dovoljno sredstava za životni standard koji je primjeren njegovu zdravlju i koji omogućuje njegovu egzistenciju.
- 254 Proizlazi da se tražitelju međunarodne zaštite koji nema dovoljno sredstava za uzdržavanje mora priznati ili novčana naknada koja mu omogućuje smještaj ili smještaj u naravi u jednom od mjesta iz članka 18. navedene direktive, koja se ne smiju miješati s centrima za smještaj iz članka 10. iste direktive. Prema tome, okolnost da je tražitelju međunarodne zaštite koji nema sredstava za uzdržavanje dodijeljen smještaj u naravi u smislu tog članka 18., ne može imati za posljedicu da mu se uskrati sloboda kretanja, ne dirajući u sankcije koje mu se mogu izreći na temelju članka 20. iste direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, t. 52.).
- 255 Stoga, bez potrebe za razmatranjem je li zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite zato što ne može podmirivati svoje potrebe razlog za zadržavanje neovisan o njegovu svojstvu tražitelja međunarodne zaštite, dovoljno je istaknuti da takav razlog u svakom slučaju ugrožava bitan sadržaj materijalnih uvjeta za prihvata koji mu se moraju priznati tijekom ispitivanja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i slijedom toga ne poštuje niti načela niti cilj Direktive 2013/33.
- 256 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 8. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2013/33 protivi to da se tražitelj međunarodne zaštite zadržava samo iz razloga što ne može podmirivati svoje potrebe.
- 257 Kao drugo, u skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive 2013/33, zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u pisanom obliku određuju sudska ili upravna tijela, pri čemu se u nalogu za zadržavanje moraju pored toga navesti stvarni i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji.
- 258 Usto, članak 8. stavak 2. te direktive predviđa da se zadržavanje može naložiti samo kada se to pokaže potrebnim na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja i ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere. Proizlazi da nacionalna tijela mogu zadržati tražitelja međunarodne zaštite tek nakon provjere je li takvo zadržavanje u svakom pojedinačnom slučaju proporcionalno ciljevima koje želi ostvariti (presuda od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 48.).
- 259 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 8. stavcima 2. i 3. te članku 9. stavku 2. Direktive 2013/33 protivi to da se tražitelj međunarodne zaštite zadržava bez prethodnog ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti te mjere i bez donošenja upravne ili sudske odluke u kojoj su navedeni stvarni i pravni razlozi zbog kojih je takvo zadržavanje naloženo.
- 260 Kao treće, članak 9. stavak 3. prvi podstavak Direktive 2013/33 zahtijeva da kada zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite naloži upravno tijelo, države članice moraju osiguravati brzi sudski nadzor nad zakonitošću zadržavanja koji se provodi po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev zadržane osobe. Usto, člankom 9. stavkom 5. te direktive predviđeno je da produljenje zadržavanja u razumnim vremenskim razmacima nadzire sudsko tijelo po službenoj dužnosti ili na zahtjev predmetnog podnositelja zahtjeva.
- 261 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 9. stavcima 3. i 5. Direktive 2013/33 protivi to što država članica nije predvidjela nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom je naloženo zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite.
- 262 Kao četvrto, članak 9. stavak 1. Direktive 2013/33 određuje da se tražitelja međunarodne zaštite zadržava što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijedi razlog za njegovo zadržavanje, pri čemu se upravni postupci u vezi s tim razlogom za zadržavanje moraju provoditi s dužnom pažnjom, a kašnjenja postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja.

- 263 S druge strane, niti jednom odredbom Direktive 2013/33 nije utvrđen određeni rok nakon kojeg bi države članice bile dužne okončati zadržavanje tražiteljâ međunarodne zaštite. U tom pogledu valja istaknuti da, iako je članak 9. prijedloga Direktive (COM(2008) 815 *final*) izričito predviđao da se u odluci o zadržavanju treba odrediti najdulje trajanje zadržavanja, taj se zahtjev ne pojavljuje u konačnom tekstu Direktive 2013/33.
- 264 Mora se, međutim, dodati da se u slučaju da najdulje trajanje zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite nije utvrđeno, njegovo pravo na slobodu, kako je utvrđeno u članku 6. Povelje, poštuje samo pod uvjetom da taj podnositelj zahtjeva ima pravo, kao što to zahtijeva članak 9. Direktive 2013/33, na djelotvorna postupovna jamstva koja omogućuju okončanje njegova zadržavanja čim ono prestane biti nužno ili proporcionalno s obzirom na cilj koji je njime zadan. Konkretno, kada zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite nije privremeno vremenski ograničen, tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 mora djelovati s dužnom pažnjom (vidjeti po analogiji presudu ESLJP-a od 22. lipnja 2017., S. M. M. protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2017:0622JUD 007745012, t. 84. i navedenu sudsku praksu).
- 265 Proizlazi da se članku 9. Direktive 2013/33 ne protivi propis države članice kojim nije predviđen rok po isteku kojeg bi se zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite automatski smatralo nezakonitim, pod uvjetom da ta država članica osigura da, s jedne strane, zadržavanje traje samo dok se razlog koji ga opravdava i dalje vrijedi te da se, s druge strane, upravni postupci povezani s tim razlogom provode s dužnom pažnjom.
- 266 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće pitanje, točke (c) i (d), valja odgovoriti da članke 8. i 9. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da im se protivi, kao prvo, to da se tražitelja međunarodne zaštite zadržava samo iz razloga što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja obrazložene odluke kojom se nalaže zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, i, kao treće, da ne postoji nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se nalaže zadržavanje tog podnosioca zahtjeva. S druge strane, članak 9. te direktive treba tumačiti na način da se njime ne nalaže da države članice moraju utvrditi najdulje trajanje nastavka zadržavanja, pod uvjetom da njihovo nacionalno pravo jamči da zadržavanje traje samo dok razlog koji ga opravdava i dalje vrijedi te da se upravni postupci povezani s tim razlogom provode uz dužnu pažnju.

Pretpostavke za zadržavanje predviđene Direktivom 2008/115

- 267 Svojim četvrtim pitanjem, točkama (b), (c) i (d), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članke 15. i 16. Direktive 2008/115 tumačiti na način da im se protivi, kao prvo, to da se državljanina treće zemlje zadržava samo iz razloga što je predmet odluke o vraćanju i što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja odluke kojom se određuje zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, kao treće, da zadržana osoba nema nikakvo pravno sredstvo za osporavanje zakonitosti svojeg zadržavanja i nastavka svojeg zadržavanja, te, kao četvrto, da trajanje nastavka zadržavanja nije točno određeno.
- 268 Kao prvo, iz članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115 izričito proizlazi da se zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice, ako nije moguće učinkovito primijeniti druge dostatne a manje prisilne mjere, može opravdati samo radi pripreme vraćanja tog državljanina i/ili provedbe postupka udaljavanja, posebno kada postoji opasnost od bijega ili kada navedeni državljanin izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.
- 269 Dakle, samo u slučaju da postoji opasnost da izvršenje odluke o vraćanju u obliku udaljavanja, ovisno o ocjeni svake posebne situacije, bude ugroženo ponašanjem zainteresirane osobe, države članice mogu tu osobu lišiti slobode na način da je se zadrži (presuda od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 39.).

- 270 Stoga, okolnost da je državljanin treće zemlje predmet odluke o vraćanju i nije u mogućnosti podmirivati svoje potrebe, nije dostatna da ga se zadržava na temelju članka 15. Direktive 2008/115.
- 271 Naime, ta okolnost nije od onih koje bi mogle ugroziti učinkovitost postupaka vraćanja i udaljavanja ako se ne bi odredila mjera zadržavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2009., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, t. 68. i 70.).
- 272 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 15. Direktive 2008/115 protivi to da se državljanin treće zemlje zadržava samo iz razloga što je predmet odluke o vraćanju i što ne može podmirivati svoje potrebe.
- 273 Kao drugo, iz članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115 proizlazi da zadržavanje mora odrediti upravno ili sudsko tijelo u pisanom aktu u kojem su navedeni stvarni i pravni razlozi na kojima se zasniva. Obveza priopćenja navedenih razloga nužna je kako zbog toga da bi konkretnoj osobi omogućila da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluči, potpuno poznavajući činjenice, je li korisno obratiti se nadležnom sudu kao i omogućiti tom sudu da vrši nadzor nad zakonitošću predmetne odluke (presuda od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 41. i 45.).
- 274 Osim toga, kao što je to izloženo u uvodnim izjavama 13., 16. i 24. Direktive 2008/115, svako zadržavanje određeno na temelju te direktive strogo je ograničeno odredbama njezina poglavlja IV. kako bi se zajamčilo, s jedne strane, poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva i, s druge strane, poštovanje temeljnih prava konkretnih državljana trećih zemalja. Stoga, iz članka 15. stavka 1. prvog podstavka navedene direktive proizlazi da se zadržavanje može odrediti tek nakon što se ispita nisu li dostatne druge manje prisilne mjere. Osim toga, kao što to potvrđuje uvodna izjava 6. te iste direktive, odluke donesene u skladu s njom, uključujući odluke o zadržavanju, donose se, u skladu s općim načelima prava Unije, u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 55. i 70.).
- 275 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 15. stavcima 1. i 2. Direktive 2008/115 protivi to da se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice zadržava bez prethodnog ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti te mjere i bez donošenja odluke o zadržavanju u kojoj su navedeni stvarni i pravni razlozi na kojima se temelji.
- 276 Kao treće, članak 15. stavak 2. treći podstavak Direktive 2008/115 određuje da kada zadržavanje nalažu upravna tijela, države članice moraju osiguravati brzi sudski nadzor zakonitosti zadržavanja bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje. Usto, prema članku 15. stavku 3. iste direktive, u slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje zadržavanja, koje se mora provoditi u razumnim vremenskim razmacima, nadzire sudsko tijelo.
- 277 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 15. stavcima 2. i 3. Direktive 2008/115 protivi to što država članica nije predvidjela nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom je naloženo zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području te države članice.
- 278 Kao četvrto, iz članka 15. stavka 1. zadnjeg podstavka i članka 15. stavka 4. Direktive 2008/115 proizlazi da zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom treba biti što je kraće moguće, a produljenje trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, i treba se provesti uz dužnu pažnju, pri čemu u slučaju da ne postoji razumna mogućnost za udaljavanje ili više ne postoje uvjeti kojima se zadržavanje opravdava, zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba mora bez odgode pustiti.

- 279 Usto, člankom 15. stavcima 5. i 6. iste direktive predviđeno je da svaka država članica utvrđuje određeno vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci, pri čemu se to razdoblje možda produžiti samo za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci, i to jedino u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos opravdanim naporima nacionalnih tijela, akcija udaljavanja trajati dulje zbog nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje ili kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja. Budući da prekoračenje tog najduljeg roka nije dopušteno u niti jednom slučaju, zadržana se osoba mora svakako odmah pustiti na slobodu čim se dosegne najdulje trajanje zadržavanja od osamnaest mjeseci (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2009., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, t. 60. i 69.).
- 280 Proizlazi da se članku 15. stavku 1. i članku 15. stavcima 4. do 6. Direktive 2008/115 protivi propis države članice koji, s jedne strane, ne predviđa da se zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom automatski smatra nezakonitim po isteku najduljeg razdoblja od osamnaest mjeseci, te koji, s druge strane, ne jamči da se to zadržavanje nastavlja sve dok traje postupak udaljavanja i provodi uz dužnu pažnju.
- 281 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na četvrto pitanje, točke (b), (c) i (d), valja odgovoriti da članak 15. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi, kao prvo, to da se državljanin treće zemlje zadržava samo iz razloga što je predmet odluke o vraćanju i što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja obrazložene odluke kojom se nalaže zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, kao treće, da ne postoji nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se nalaže zadržavanje, te, kao četvrto, da to isto zadržavanje može premašiti osamnaest mjeseci i nastaviti se iako postupak udaljavanja više nije u tijeku ili se ne provodi više uz dužnu pažnju.

Posljedice nezakonitog zadržavanja

- 282 Svojim trećim pitanjem, točkom (e), i četvrtim pitanjem, točkom (e), sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li pravo Unije, a osobito članak 47. Povelje, tumačiti na način da kada je zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite ili državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice očito suprotno pravilima prava Unije, sud države članice može po osnovi privremene mjere obvezati nadležno nacionalno tijelo da nezakonito zadržanoj osobi odredi mjesto za smještaj koje nije mjesto zadržavanja.
- 283 Uvodno se mora naglasiti da prema navodima suda koji je uputio zahtjev, niti upravna odluka kojom je naloženo smještanje tužitelja iz glavnog postupka u sektor tranzitnog područja Röszke namijenjen tražiteljima azila, niti ona kojom je naloženo njihovo smještanje u sektor tog tranzitnog područja namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, ne mogu biti predmet sudskog nadzora.
- 284 Na raspravi pred Sudom mađarska vlada je, međutim, istaknula neke postupovne odredbe koje prema njezinom mišljenju omogućuju da se zadržavanje u tom tranzitnom području podvrgne sudskom nadzoru koji ispunjava zahtjeve prava Unije.
- 285 U konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava, da provjeri ima li nacionalni sud na temelju tog prava mogućnost nadzirati zakonitost smještanja i nastavka zadržavanja tužitelja iz glavnog postupka u tranzitnom području Röszke.
- 286 Međutim, kao što je to, u biti, naglašeno u točki 234. ove presude, Sud se mora držati situacije koju sud koji je uputio zahtjev smatra dokazanom te ne može biti vezan pretpostavkama koje je iznijela jedna od stranaka iz glavnog postupka.

- 287 Stoga je na Sudu da utvrdi, kao prvo, može li se, pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da smještanje tužitelja iz glavnog postupka u sektor tranzitnog područja Rösčke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen čini zadržavanje, taj sud na temelju prava Unije proglasiti nadležnim za nadzor zakonitosti takvog zadržavanja, unatoč tome što ne postoji bilo kakva nacionalna odredba na temelju koje se takav sudski nadzor može provesti.
- 288 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je članak 15. Direktive 2008/115 bezuvjetan i dovoljno precizan i da prema tome ima izravan učinak (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 46. i 47., i od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 54.). Iz sličnih se razloga za članak 9. Direktive 2013/33 mora također smatrati da ima takav učinak.
- 289 Usto, člankom 15. stavkom 2. trećim podstavkom Direktive 2008/115 i člankom 9. stavkom 3. Direktive 2013/33 konkretizira se na razmatranom području pravo na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje. Kao što je naglašeno u točki 140. ove presude, taj članak 47. dovoljan je sam za sebe i ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati.
- 290 Kao drugo, nacionalni propis kojim se ne osigurava nikakav sudski nadzor zakonitosti upravne odluke kojom se određuje zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite ili državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom nije samo, kao što je to istaknuto u točkama 261. i 277. ove presude, povreda članka 15. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 2008/115 i članka 9. stavka 3. Direktive 2013/33, nego također zanemaruje bit prava na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenog u članku 47. Povelje, jer čini apsolutnu zapreku tome da sud odluči o poštovanju pravâ i sloboda koji su pravom Unije zajamčeni zadržanom državljaninu treće zemlje.
- 291 Stoga te iz razloga sličnih onima koji su izloženi u točkama 138. do 146. ove presude, načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčeno člankom 47. Povelje, nalažu sudu koji je uputio zahtjev, ako smatra da su tužitelji iz glavnog postupka predmet zadržavanja, da se proglasi nadležnim za ispitivanje zakonitosti takvog zadržavanja, izuzimajući, po potrebi, iz primjene svaku nacionalnu odredbu koja mu zabranjuje takvo postupanje.
- 292 Valja naglasiti, kao drugo, da članak 15. stavak 2. zadnji podstavak Direktive 2008/115 i članak 9. stavak 3. zadnji podstavak Direktive 2013/33 izričito određuju da se predmetna osoba mora odmah osloboditi ako se dokaže da je zadržavanje nezakonito.
- 293 Proizlazi da u takvom slučaju nacionalni sud mora biti u mogućnosti svojom odlukom zamijeniti odluku upravnog tijela koje je odredilo zadržavanje i odlučiti o mjeri koja je alternativna u odnosu na zadržavanje ili o puštanju na slobodu konkretne osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62.). Međutim, odlučivanje o mjeri koja je alternativa za zadržavanje moguće je samo ako je razlog kojim je opravdano zadržavanje dotične osobe bio i ostao valjan, a ne proizlazi ili više ne proizlazi da je to zadržavanje nužno ili proporcionalno s obzirom na taj razlog.
- 294 Stoga, ako na temelju nacionalnog prava ne postoji ikoji drugi nadležni sud, članak 15. stavak 2. Direktive 2008/115 i članak 9. stavak 3. Direktive 2013/33 ovlašćuju sud koji je uputio zahtjev da odluči o trenutnom oslobađanju tužiteljâ iz glavnog postupka, ako smatra da njihovo smještanje u sektor tranzitnog područja Rösčke namijenjen državljanima trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, čini zadržavanje suprotno odredbama prava Unije koje se primjenjuju na njega.
- 295 Kao treće, glede mogućnosti da se po osnovi privremenih mjera naloži nadležnom upravnom tijelu da odredi smještaj tužiteljima iz glavnog postupka, valja istaknuti, kada je riječ o, prvo, tražitelju međunarodne zaštite, da iako se člankom 9. stavkom 3. zadnjim podstavkom Direktive 2013/33 samo nalaže da se takav podnositelj zahtjeva mora odmah osloboditi ako se utvrdi da je njegovo zadržavanje

nezakonito, ostaje činjenica da nakon oslobađanja on i dalje ima svojstvo tražitelja međunarodne zaštite i može se stoga pozvati na materijalne uvjete prihvata u skladu s člankom 17. te direktive. Kao što je to istaknuto u točki 245. ove presude, među tim materijalnim uvjetima prihvata nalazi se dodjela novčane naknade koja navedenom podnositelju zahtjeva omogućuje smještaj ili dodjela smještaja u naravi.

- 296 Osim toga, iz članka 26. Direktive 2013/33 proizlazi da tražitelju međunarodne zaštite mora biti dostupan pravni lijek među ostalim i protiv odluka o određivanju materijalnih uvjeta prihvata. Stoga je na sudu koji je na temelju nacionalnog prava nadležan za odlučivanje o takvom pravnom lijeku da osigura poštovanje prava na smještaj tražitelja međunarodne zaštite tijekom ispitivanja njegova zahtjeva, pri čemu se, kao što je navedeno u točki 254. ove presude, takav smještaj ne može sastojati od *de facto* zadržavanja.
- 297 Naposljetku valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalni sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje pravo Unije mora biti u mogućnosti odrediti privremene mjere kako bi zajamčio punu učinkovitost buduće sudske odluke o postojanju prava istaknutih na temelju prava Unije (vidjeti, među ostalim, presude od 19. lipnja 1990., *Factortame i dr.*, C-213/89, EU:C:1990:257, t. 21., i od 15. siječnja 2013., *Križan i dr.*, C-416/10, EU:C:2013:8, t. 107.).
- 298 Proizlazi da članak 26. Direktive 2013/33 propisuje da se tražitelj međunarodne zaštite čije je zadržavanje prestalo može pred sudom nadležnim na temelju nacionalnog prava pozvati na pravo bilo na novčanu naknadu koja mu omogućava smještaj ili na smještaj u naravi, pri čemu taj sud na temelju prava Unije ima mogućnost odrediti privremene mjere do donošenja njegove konačne odluke.
- 299 Valja još dodati da iz razloga sličnih onima koji su izloženi u točkama 138. do 146. ove presude, načelo nadređenosti prava Unije i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, nalažu sudu koji je uputio zahtjev da se proglasi nadležnim za odlučivanje o pravnom sredstvu iz prethodne točke ove presude ako niti jedan drugi sud nije na temelju nacionalnog prava nadležan za odlučivanje o njemu.
- 300 Što se, kao drugo, tiče državljana trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, valja istaknuti da se člankom 15. stavkom 2. zadnjim podstavkom Direktive 2008/115, slično kao i člankom 9. stavkom 3. zadnjim podstavkom Direktive 2013/33, samo određuje da se dotična osoba odmah oslobađa ako se utvrdi da je njezino zadržavanje nezakonito.
- 301 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće pitanje, točku (e), i četvrto pitanje, točku (e), treba odgovoriti na sljedeći način:
- Načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu nalažu da se u slučaju nepostojanja nacionalne odredbe kojom je predviđen sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se određuje zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite ili državljana trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, proglasi nadležnim za odlučivanje o zakonitosti takvog zadržavanja te ovlašćuju taj sud da odmah oslobodi dotične osobe ako smatra da je to zadržavanje suprotno pravu Unije.
 - Članak 26. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da propisuje da se tražitelj međunarodne zaštite čije je zadržavanje, za koje se dokaže da je nezakonito, prestalo, može pred sudom nadležnim na temelju nacionalnog prava pozvati na svoje pravo da dobije ili novčanu naknadu koja mu omogućava smještaj ili smještaj u naravi, pri čemu taj sud na temelju prava Unije ima mogućnost odrediti privremene mjere do donošenja svoje konačne odluke.

- Načelo nadređenosti prava Unije i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu nalažu da se u slučaju nepostojanja nacionalne odredbe kojom je predviđen sudski nadzor prava na smještaj u smislu članka 17. Direktive 2013/33, proglasi nadležnim za odlučivanje o pravnom sredstvu namijenjenom da se zajamči takvo pravo.

Troškovi

- 302 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 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice na temelju kojeg okolnost da je upravno tijelo izmijenilo zemlju odredišta spomenutu u ranijoj odluci o vraćanju, dotični državljanin treće zemlje može osporavati samo pravnim lijekom podnesenim upravnom tijelu, a da nije zajamčen kasniji sudski nadzor odluke tog tijela. U takvom slučaju, načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu kojemu je podnesena tužba kojom se nastoji osporiti zakonitost, s obzirom na pravo Unije, odluke o vraćanju koja se sastoji od takve izmjene zemlje odredišta, nalažu da se proglasi nadležnim za odlučivanje o toj tužbi.
2. Članak 33. 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 mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz razloga što je podnositelj zahtjeva došao na državno područje dotične države članice preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete u smislu nacionalne odredbe kojom je prenesen članak 15. 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite.
3. Direktivu 2013/32 u vezi s člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i načelom lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, treba tumačiti na način da kada je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen odlukom koja je potvrđena konačnom sudskom odlukom prije nego što je utvrđena suprotnost navedene odluke o odbijanju odnosno odbacivanju s pravom Unije, tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32 nije dužno taj zahtjev preispitati po službenoj dužnosti. Članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da postojanje presude Suda kojom je utvrđena neusklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se omogućuje odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog iz razloga što je podnositelj zahtjeva stigao na državno područje dotične države članice preko države u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od nastanka teške štete ili u kojoj je osigurana dostatna razina zaštite, jest novi element u vezi s ispitivanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu te odredbe. Osim toga, navedena se odredba ne primjenjuje na naknadni zahtjev u smislu članka 2. točke (q) te

direktive, kada tijelo odlučivanja utvrdi da je konačno odbijanje odnosno odbacivanje ranijeg zahtjeva suprotno pravu Unije. Takav se zaključak nužno nameće navedenom tijelu kada ta suprotnost proizlazi iz presude Suda ili ju je incidentalno utvrdio nacionalni sud.

4. Direktivu 2008/115 i Direktivu 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba tumačiti na način da iz obveze državljanina treće zemlje da mora neprestano boraviti u tranzitnom području čiji je prostor ograđen i zatvoren, unutar kojeg je kretanje tog državljanina ograničeno i pod nadzorom, te koje ovaj potonji ne može dobrovoljno napustiti na zakonit način u bilo kojem smjeru, proizlazi da je ono uskraćivanje slobode koje je obilježje „zadržavanja” u smislu navedenih direktiva.
5. Članak 43. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se njime ne dopušta zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite u tranzitnom području u trajanju dužem od četiri tjedna.
6. Članke 8. i 9. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da im se protivi, kao prvo, to da se tražitelja međunarodne zaštite zadržava samo iz razloga što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja obrazložene odluke kojom se nalaže zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, i, kao treće, da ne postoji nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se nalaže zadržavanje tog podnositelja zahtjeva. S druge strane, članak 9. te direktive treba tumačiti na način da se njime ne nalaže da države članice moraju utvrditi najdulje trajanje nastavka zadržavanja, pod uvjetom da njihovo nacionalno pravo jamči da zadržavanje traje samo dok razlog koji ga opravdava i dalje vrijedi te da se upravni postupci povezani s tim razlogom provode uz dužnu pažnju.
7. Članak 15. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi, kao prvo, to da se državljanin treće zemlje zadržava samo iz razloga što je predmet odluke o vraćanju i što ne može podmirivati svoje potrebe, kao drugo, da je do tog zadržavanja došlo bez prethodnog donošenja obrazložene odluke kojom se nalaže zadržavanje i bez ispitivanja nužnosti i proporcionalnosti takve mjere, kao treće, da ne postoji nikakav sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se nalaže zadržavanje, te, kao četvrto, da to isto zadržavanje može premašiti osamnaest mjeseci i nastaviti se iako postupak udaljavanja više nije u tijeku ili se ne provodi više uz dužnu pažnju.
8. Načelo nadređenosti prava Unije kao i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu nalažu da se u slučaju nepostojanja nacionalne odredbe kojom je predviđen sudski nadzor nad zakonitošću upravne odluke kojom se određuje zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite ili državljanina trećih zemalja čiji je zahtjev za azil odbijen odnosno odbačen, proglasi nadležnim za odlučivanje o zakonitosti takvog zadržavanja te ovlašćuju taj sud da odmah oslobodi dotične osobe ako smatra da je to zadržavanje suprotno pravu Unije.

Članak 26. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da propisuje da se tražitelj međunarodne zaštite čije je zadržavanje, za koje se dokaže da je nezakonito, prestalo, može pred sudom nadležnim na temelju nacionalnog prava pozvati na svoje pravo da dobije ili novčanu naknadu koja mu omogućava smještaj ili smještaj u naravi, pri čemu taj sud na temelju prava Unije ima mogućnost odrediti privremene mjere do donošenja svoje konačne odluke.

Načelo nadređenosti prava Unije i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalnom sudu nalažu da se u slučaju nepostojanja nacionalne odredbe kojom je predviđen sudski nadzor prava na smještaj u smislu članka 17. Direktive 2013/33, proglasi nadležnim za odlučivanje o pravnom sredstvu namijenjenom da se zajamči takvo pravo.

Potpisi