



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 15. travnja 2021.¹

Predmet C-18/20

XY

uz sudjelovanje:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za imigraciju i azil, Austrija)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Prethodno pitanje – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Zahtjev za međunarodnu zaštitu – Pozivanje na okolnosti koje su već postojale prije pravomoćnog okončanja prethodnog postupka azila – Nacionalni propisi prema kojima se nova utvrđenja koja nisu bila predložena u okviru prethodnog postupka krivnjom podnositelja zahtjeva ne uzimaju u obzir – Direktiva 2013/32/EU – Naknadni zahtjev – Članak 40. stavci 1. do 4. – Članak 42. stavak 2. – Dopuštenost – Postupovna pravila – Prekluzivni rokovi – Članak 13. stavak 1. – Pravomoćnost – Direktiva 2005/85/EZ – Članak 34. stavak 2. točka (b) – Direktiva 2011/95/EU – Članak 4. stavak 2.”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku uputio je Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), a odnosi se na tumačenje članka 40. stavaka 2. do 4. i članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite². Prve odredbe osobito uključuju uvjete koje je državama članicama dopušteno utvrditi kako bi naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu³ bio proglašen nedopuštenim zbog pravomoćnosti.

2. Taj je zahtjev upućen u okviru revizijskog postupka između osobe XY, iračkog državljanina, i Bundesamta für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za imigraciju i azil, Austrija; u daljnjem tekstu: Savezni ured) u pogledu zakonitosti odluke Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Austrija) kojom je naknadni zahtjev koji je podnijela osoba XY proglasio nedopuštenim na temelju austrijskog prava zbog pravomoćnosti. Sud je u biti presudio da je utvrđenje koje navodi osoba XY u prilog svojem naknadnom zahtjevu – činjenica da je i dalje bila homoseksualne

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38 i SL 2020., L 415, str. 90.)

³ Kao što je to objašnjeno u točki 26. i u bilješki 7. ovog mišljenja, naknadni zahtjev novi je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o ranijem zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

orijentacije – već postojalo tijekom postupka koji se odnosio na njezin prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu, a da ga osoba XY nije istaknula prilikom tog postupka, tako da to utvrđenje nije novo.

3. U glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti o zakonitosti te izjave o nedopuštenosti. U tom pogledu on dvoji o usklađenosti austrijskog prava o pravomoćnosti, koje je dovelo do tog odbijanja, kao i o odstupanjima od tog načela predviđenima u austrijskom pravu koja omogućuju pozivanje na nova utvrđenja i dokaze, s prethodno navedenim odredbama Direktive 2013/32. U tom je pogledu postavio tri prethodna pitanja.

4. Nakon svojeg izlaganja objasniti ću razloge zbog kojih najprije smatram da se, na temelju članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32, naknadni zahtjev može temeljiti na novim elementima i utvrđenjima koji su *već* postojali u postupku povodom ranijeg zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali na koje se nije pozvalo u okviru tog postupka (prvo prethodno pitanje).

5. Nadalje, članku 40. stavku 3. Direktive 2013/32 ne protivi se da se razmatranje merituma naknadnog zahtjeva provede u okviru *ponovnog otvaranja* postupka povodom ranijeg zahtjeva, kao što je postupak predviđen austrijskim pravom, pod uvjetom da se poštuju zahtjevi koji proizlaze iz poglavlja II. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri u okviru glavnog postupka. Osim toga, člankom 42. stavkom 2. u vezi s, među ostalim, člankom 40. stavcima 2. do 4. navedene direktive, zabranjuje se određivanje prekluzivnih rokova, poput onih predviđenih austrijskim pravom (drugo prethodno pitanje).

6. Konačno, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev smatra da *ponovno otvaranje* predviđeno austrijskim pravom ne ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz poglavlja II. Direktive 2013/32, zbog čega naknadni zahtjev valja ispitati u okviru *novog* upravnog *postupka*, smatram da se članku 40. stavku 4. Direktive 2013/32 protivi to da se uvjet izostanka krivnje podnositelja zahtjeva primjenjuje u okviru takvog novog postupka, osim ako taj uvjet nije izričito predviđen u nacionalnom pravu i ispunjava zahtjeve pravne sigurnosti. Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, čini se da to nije slučaj u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku (treće prethodno pitanje).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2013/32

7. Uvodna izjava 36. Direktive 2013/32 glasi:

„Kada podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev bez podnošenja novih dokaza ili navođenja novih razloga, bilo bi nerazmjerno da država članica bude obvezan[a] provesti cijeli postupak razmatranja. U tim [bi] slučajevima države članice morale imati [...] mogućnost da, u skladu s načelom *res judicata*, ocijene zahtjev nedopuštenim.”

8. Članak 33. stavak 2. te direktive, naslovljen „Nedopušteni zahtjevi”, glasi kako slijedi:

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

[...]

(d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU^[4], naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; ili;

[...]”

9. Stavcima 1. do 4. članka 40. navedene direktive, naslovljenog „Naknadni zahtjev”, predviđa se sljedeće:

„1. Ako osoba koja je podnijela zahtjev 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 koji su 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 ako određeni podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao utjecati na okolnosti iz stavaka 2. i 3. ovog članka u prethodnom postupku, posebno izvršavanjem svog prava na učinkovit pravni lijek u skladu s članku 46.”

10. Članak 42. te iste direktive, naslovljen „Postupovna pravila”, u stavku 2. predviđa:

„Države članice mogu utvrđivati pravila u nacionalnom pravu o prethodnom razmatranju u skladu s člankom 40. Ta pravila mogu, među ostalim:

(a) obvezivati određenog podnositelja zahtjeva da podnese činjenice i materijalne dokaze koji opravdavaju novi postupak;

⁴ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni [status] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (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.)

- (b) dozvoljavati vođenje prethodnog razmatranja samo na temelju pisanog navoda bez osobnog razgovora, osim u slučajevima iz član[ka] 40. stavka 6.

Ta pravila podnositelju zahtjeva ne smiju onemogućiti pristup novom postupku niti prouzročiti učinkovitu zabranu ili teško ograničavanje takvog pristupa.”

2. Direktiva 2005/85/EZ

11. Direktiva 2005/85/EZ⁵ stavlja se izvan snage i zamjenjuje Direktivom 2013/32 s učinkom od 21. srpnja 2015. U Direktivi 2005/85/EZ odredba koja odgovara članku 42. stavku 2. Direktive 2013/32 bila je predviđena u članku 34. stavku 2. Ta je odredba glasila kako slijedi:

„U nacionalnom pravu države članice mogu utvrditi pravila za prethodno ispitivanje sukladno članku 32. Ova pravila mogu, među ostalim:

- (a) obvezati određenog tražitelja da navede činjenice i dostavi dokaze koji opravdavaju novi postupak;
- (b) zahtijevati od odnosnog tražitelja da u određenom roku nakon njihova saznanja dostavi nove informacije;
- (c) dozvoliti da se prethodno ispitivanje provede isključivo na temelju pisanih navoda bez usmenog saslušanja.

Tražitelju azila ovi uvjeti ne onemogućuju pristup novom postupku ni dovode do stvarnog ukidanja ili ozbiljnog ograničenja tog pristupa.”

3. Direktiva 2011/95

12. U stavcima 1. i 2. članka 4. Direktive 2011/95, naslovljenog „Procjena činjenica i okolnosti”, predviđa se:

„1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnom zaštitom. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

2. Elementi iz stavka 1. uključuju izjave podnositelja zahtjeva i svu dokumentaciju kojom on raspolaže i koja se odnosi na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnom zaštitom.”

⁵ Direktiva Vijeća 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.) stavljena izvan snage člankom 53. Direktive 2013/32.

B. Austrijsko pravo

1. Opći zakon o upravnim postupcima

13. Člancima 68. i 69. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Opći zakon o upravnim postupcima; u daljnjem tekstu: AVG) određuje se kako slijedi:

„Članak 68.:

(1) Zahtjevi dotičnih osoba kojima se, osim u slučajevima iz članka 69. i 70., želi ostvariti izmjena odluke protiv koje nije dopušten pravni lijek ili protiv koje više nije dopušten pravni lijek moraju se odbiti zbog pravomoćnosti kada uprava ne vidi razloge za donošenje rješenja u skladu sa stavcima 2. do 4. ovog članka.

[...]

Ponovno otvaranje postupka

Članak 69.:

(1) Prihvaća se zahtjev dotične osobe kojim se želi ponovno otvoriti postupak okončan odlukom kada protiv te odluke nije dopušten ili više nije dopušten pravni lijek i:

[...]

2. ako se pojave nova utvrđenja ili dokazi koji, bez krivnje dotične osobe, nisu mogli biti istaknuti u prethodnom postupku i koji bi, ako se razmatraju pojedinačno ili u vezi s drugim ishodima postupka, vjerojatno doveli do odluke čija bi izreka bila drukčijeg sadržaja; ili

[...]

(2) Zahtjev za ponovno otvaranje mora se podnijeti upravi koja je donijela odluku u roku od dva tjedna. Rok teče od trenutka kada je podnositelj zahtjeva saznao za razlog ponovnog otvaranja; međutim, ako do tog trenutka dođe nakon usmene obavijesti o odluci, ali prije dostave pisane verzije odluke, rok teče tek nakon te obavijesti. Po isteku roka od tri godine od donošenja odluke, zahtjev za ponovno otvaranje više se ne može podnijeti. Na podnositelju je zahtjeva da podnese dokaz o okolnostima koje dokazuju poštovanje zakonskog roka.

[...]”

2. Zakon o postupku upravnog spora

14. Članak 32. Zakona o postupku upravnog spora (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz; u daljnjem tekstu: VwGVG) glasi:

„(1) Zahtjev stranke za ponovno otvaranje postupka koji je okončan presudom upravnog suda prihvaća se kada:

[...]

2. se pojave nova utvrđenja ili dokazi koji, bez krivnje stranke, nisu mogli biti istaknuti u prethodnom postupku i koji bi, ako se razmatraju pojedinačno ili u vezi s drugim ishodima postupka, vjerojatno doveli do presude čija bi izreka bila drukčijeg sadržaja; ili

[...]

(2) Zahtjev za ponovno otvaranje mora se podnijeti upravnom sudu u roku od dva tjedna. Rok teče od trenutka kada je podnositelj zahtjeva saznao za razlog ponovnog otvaranja; međutim, ako do tog trenutka dođe nakon usmene obavijesti o odluci, ali prije dostave pisane verzije presude, rok teče tek nakon te obavijesti. Po isteku roka od tri godine od donošenja presude, zahtjev za ponovno otvaranje više se ne može podnijeti. Na podnositelju je zahtjeva da podnese dokaz o okolnostima koje dokazuju poštovanje zakonskog roka.

[...]”

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

15. Dana 18. srpnja 2015. osoba XY, irački državljani muslimanske vjeroispovijesti, podnijela je prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Odlukom od 29. siječnja 2018. Savezni ured odbio je taj zahtjev. Presudom od 27. srpnja 2018. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) proglasio je neosnovanom žalbu koju je osoba XY podnijela protiv odluke Saveznog ureda. Ta je presuda postala konačna⁶.

16. Tijekom upravnog postupka u kojem je donesena odluka Saveznog ureda od 29. siječnja 2018., kao i tijekom postupka koji je pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud) pokrenula osoba XY, potonja je u više navrata obrazložila svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u biti samo na temelju okolnosti da se izlaže opasnosti da bude ubijena ako se vrati u Irak zbog toga što je odbila boriti se u redovima šijitskih paravojnih snaga, kao i zato što je zbog rata unutarnja situacija u Iraku vrlo loša.

17. Osoba XY podnijela je 4. prosinca 2018. naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu.

18. U okviru tog postupka osoba XY tvrdila je da u svojem prvom zahtjevu nije navela stvarne razloge zbog kojih traži međunarodnu zaštitu. Naime, osoba XY tvrdila je da je homoseksualne orijentacije cijeli život, što je zabranjeno u Iraku i u „njezinoj religiji”, te je izjavila da do tada nije mogla iznijeti te stvarne razloge jer se boji za svoj život. Tek je po dolasku u Austriju, zahvaljujući potpori udruge koju je posjećivala barem od lipnja 2018., shvatila da se ne treba bojati izražavati svoju homoseksualnost.

19. Odlukom od 28. siječnja 2019. Savezni ured među ostalim je smatrao naknadni zahtjev osobe XY nedopuštenim zbog pravomoćnosti, na temelju članka 68. stavka 1. AVG-a.

20. Osoba XY protiv te je odluke podnijela žalbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud). Ta je žalba, u dijelu u kojem se njome pobijalo odbacivanje naknadnog zahtjeva, također bila odbijena presudom od 18. ožujka 2019.

⁶ Osoba XY protiv presude Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 27. srpnja 2018. podnijela je žalbu Verfassungsgerichtshofu (Ustavni sud, Austrija). Potonji je rješenjem od 25. rujna 2018. odbio prihvatiti žalbu, a rješenjem od 25. listopada 2018., nakon naknadnog zahtjeva, nadležnost za odlučivanje o žalbi dodijelio je Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija). U Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) protiv te presude nije bio upisan nikakav zahtjev za reviziju.

21. Jedini razlog zbog kojeg je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) potvrdio odluku Saveznog ureda jest taj što je homoseksualnost osobe XY već postojala u prvom postupku za azil i što se osoba XY, iako je znala za svoju homoseksualnost, nije pozvala na nju već u tom prvom postupku. Slijedom toga, prema mišljenju Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud), pravomoćnost odluke o prvom zahtjevu za azil obuhvaćala je također i taj činjenični element.

22. Revizijski postupak pokrenut je pred Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud), sudom koji je uputio zahtjev.

23. U okviru tog postupka osoba XY osporava proglašenje njezina naknadnog zahtjeva nedopuštenim, među ostalim zbog toga što su važeći zakoni u Austriji po tom pitanju protivni članku 40. Direktive 2013/32.

24. U tim okolnostima, odlukom od 18. prosinca 2019., koju je Sud zaprimio 16. siječnja 2020., sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Obuhvaća li u članku 40. stavcima 2. i 3. Direktive [2013/32] sadržana formulacija ‚novi elementi ili utvrđenja‘ koji su se ‚pojavi ili ih je podnositelj zahtjeva podnio‘ i takve okolnosti koje su postojale već prije pravomoćnog okončanja ranijeg postupka azila?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Je li dostatno da se u slučaju u kojem se pojavljuju nove činjenice ili dokazi koji u ranijem postupku bez krivnje stranca nisu mogli biti istaknuti da se tražitelju azila omogući da zahtjeva ponovno pokretanje pravomoćno okončanog ranijeg postupka?

3. Može li tijelo, ako tražitelj azila snosi krivnju za to da navode o novim razlozima na koje se poziva nije iznio već u ranijem postupku azila, odbiti razmatranje sadržaja naknadnog zahtjeva na temelju nacionalnog pravila kojim se utvrđuje opće važeće načelo upravnog postupka iako država članica, zbog toga što nije donijela posebna pravila, nije pravilno prenijela odredbe članka 40. stavka 2. i stavka 3. Direktive 2013/32, uslijed čega nije ni iskoristila člankom 40. stavkom 4. te direktive izričito danu mogućnost da se može predvidjeti iznimka od razmatranja sadržaja naknadnog zahtjeva?”

25. Pisana očitovanja podnijele su austrijska, češka, njemačka, francuska, mađarska i nizozemska vlada te Europska komisija. Te su iste zainteresirane strane, osim francuske vlade, odgovorile na pisana pitanja Suda od 12. studenoga 2020.

IV. Analiza

26. „Naknadni zahtjev” definira se kao daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o ranijem zahtjevu za međunarodnu zaštitu⁷. Kao što je navedeno u uvodu ovog mišljenja, uvjeti koje je državama članicama dopušteno utvrditi kako bi naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu bio proglašen nedopuštenim zbog pravomoćnosti predviđeni su u članku 40. stavcima 2. do 4. Direktive 2013/32.

27. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da austrijski zakonodavac nije donio posebna pravila za primjenu članka 40. Direktive 2013/32. Dakle, kako bi se ocijenilo je li naknadni zahtjev za zaštitu nedopušten zbog pravomoćnosti, treba primijeniti opća pravila austrijskog prava o upravnom postupku⁸. Sud koji je uputio zahtjev svojim trima prethodnim pitanjima u biti želi saznati protivi li se Direktivi 2013/32 to austrijsko pravo.

28. Kako bih odgovorio na postavljena pitanja, najprije smatram korisnim objasniti predmetno austrijsko pravo, kako ga shvaćam na temelju zahtjeva za prethodnu odluku, kao i pojašnjenja austrijske vlade u tom pogledu.

A. Predmetno austrijsko pravo

29. Austrijska pravila koja treba primijeniti kako bi se ocijenilo treba li naknadni zahtjev odbiti kao nedopušten zbog pravomoćnosti jesu, s jedne strane, članak 68. stavak 1. AVG-a te, s druge strane, članak 69. stavak 1. točka 2. i stavak 2. istog zakona. Ta se pravila primjenjuju u okviru upravnih postupaka. Slična pravila primjenjuju se u postupcima pred upravnim sudovima⁹.

30. U skladu s člankom 68. stavkom 1. AVG-a, zahtjeve zainteresiranih osoba kojima se traži izmjena odluke protiv koje nije ili više nije moguće podnijeti pravni lijek treba odbiti zbog pravomoćnosti. Odstupanje od tog načela predviđeno je u članku 69. stavku 1. točki 2. AVG-a. Stoga, kako bi se omogućilo uzimanje u obzir utvrđenja i dokaza koji su, istina, već postojali na dan konačne odluke, ali koji, bez krivnje dotične osobe, nisu bili istaknuti, tom je odredbom predviđeno, pod uvjetima navedenima u toj odredbi i u članku 69. stavku 2. AVG-a, ponovno otvaranje već okončanog postupka. Takvo ponovno otvaranje okončanog postupka stoga omogućuje da se pravomoćnost isključi.

31. Kada se ta pravila primjenjuju u okviru naknadnih zahtjeva, iz toga proizlaze dva aspekta relevantna za ovaj predmet.

⁷ Vidjeti članak 2. točku (q) Direktive 2013/32, prema kojem pojam „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.”. Pojam „konačna odluka” koji se javlja u toj definiciji, definiran je u članku 2. točki (e) kao „odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite na temelju Direktive [2011/95] 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 ostanu u konkretnoj državi članici do završetka postupka”.

⁸ Austrijska vlada pojasnila je da je austrijski zakonodavac smatrao da nije potrebno donijeti posebna pravila za obradu naknadnih zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer su austrijskim pravilima o upravnim postupcima predviđene mjere kojima se mogu ispuniti zahtjevi iz članka 40. Direktive 2013/32.

⁹ Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u okviru postupaka pred upravnim sudovima po analogiji se primjenjuje članak 68. stavak 1. AVG-a, dok je odredba slična članku 69. stavku 1. točki 2. i stavku 2. AVG-a predviđena u članku 32. stavku 1. točki 2. i stavku 2. VwGVG-a, navedenog u točki 14. ovog mišljenja. U analizi koja slijedi radi jasnoće upućujem samo na odredbe AVG-a.

32. *Prvo*, kako bi se utvrdilo je li naknadni zahtjev nedopušten zbog pravomoćnosti u smislu članka 68. stavka 1. AVG-a, važno je znati temelji li se taj naknadni zahtjev na utvrđenjima ili dokazima koji su već postojali *prije* okončanja postupka povodom ranijeg zahtjeva (nazvani *nova reperta* u austrijskom pravu) ili na utvrđenjima ili dokazima koji su nastali tek *nakon* okončanja prvog postupka (nazvani *nova producta* u austrijskom pravu).

33. Naime, na naknadni zahtjev koji se temelji na utvrđenjima ili dokazima koji su nastali tek *nakon* okončanja postupka povodom prvog zahtjeva za azil (*nova producta*) ne odnosi se pravomoćnost u smislu članka 68. stavka 1. AVG-a. Takva utvrđenja i dokazi nisu obuhvaćeni odlukom o prethodnom zahtjevu te se stoga mogu istaknuti u okviru novog postupka kao novi predmet.

34. Nasuprot tomu, utvrđenja ili dokazi koji su već postojali *prije* okončanja postupka povodom prvog zahtjeva (*nova reperta*) načelno su obuhvaćeni pravomoćnošću u smislu članka 68. stavka 1. AVG-a, neovisno o tome jesu li bili istaknuti u okviru tog postupka ili nisu bili istaknuti. Međutim, nove činjenice ili dokazi koji su, istina, već postojali u navedenom postupku, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u okviru tog istog postupka, što nije bila njegova krivnja, mogu se istaknuti u okviru ponovnog pokretanja prethodnog postupka, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 69. stavkom 1. točkom 2. i stavkom 2. AVG-a.

35. *Drugo*, iz prethodno navedenog proizlazi razlika u načinima na koje je moguće pozvati se na nove elemente ili utvrđenja, ovisno o tome temelji li se naknadni zahtjev na *nova producta* ili na *nova reperta*. Stoga se za naknadni zahtjev koji se temelji na *nova producta* ispitivanje naknadnog zahtjeva odvija u okviru *novog* upravnog *postupka*. Nasuprot tomu, za naknadni zahtjev koji se temelji na *nova reperta*, naknadni zahtjev ispitat će se, ako je dopušten u skladu s uvjetima iz članka 69. stavka 1. točke 2. i stavka 2. AVG-a, u okviru *ponovnog otvaranja* prvog postupka.

36. Na prethodna pitanja valja odgovoriti s obzirom na ta dva aspekta austrijskog prava.

B. Tumačenje pojma „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio” iz članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32 (prvo prethodno pitanje)

37. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li pojam „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio”, iz članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32, tumačiti u smislu da obuhvaća samo elemente ili utvrđenja koji su nastali tek *nakon* okončanja postupka povodom ranijeg zahtjeva za azil ili taj pojam obuhvaća također i elemente ili utvrđenja koji su postojali *već* prije pravomoćnog okončanja tog postupka, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u tom postupku.

38. Najprije napominjem da se člankom 40. Direktive 2013/32 utvrđuje postupak razmatranja u dvjema fazama. Stoga, na temelju članka 40. stavka 2. te direktive, naknadni je zahtjev za međunarodnu zaštitu najprije predmet prethodnog razmatranja o tome je li dopušten na temelju članka 33. stavka 2. točke (d) navedene direktive, u vezi s člankom 40. stavcima 2. i 3. te iste direktive.

39. Tim se prethodnim razmatranjem želi utvrditi jesu li se pojavili novi elementi ili utvrđenja ili je podnositelj zahtjeva podnio nove elemente ili utvrđenja koji u znatnoj mjeri povećavaju vjerojatnost da taj podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete potrebne za stjecanje statusa korisnika međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95. Ako je naknadni zahtjev dopušten na

temelju te ocjene, tada se, na temelju članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32, razmatra sadržajno kako bi se utvrdilo treba li zahtjev za međunarodnu zaštitu uistinu prihvatiti u skladu s Direktivom 2011/95.

40. Dakle, upravo u kontekstu tog prvog razmatranja dopuštenosti pojam „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio” nalazi se u članku 40. stavcima 2. i 3. Direktive 2013/32. Naime, ako naknadni zahtjev ne sadržava nove elemente niti utvrđenja, smatra se nedopuštenim na temelju načela pravomoćnosti. To je pojašnjeno u uvodnoj izjavi 36. te direktive, kojom je predviđeno da bi, kada podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev bez podnošenja novih dokaza ili navođenja novih razloga, bilo nerazmjerno da država članica bude obvezna provesti cijeli postupak razmatranja, a države članice trebale bi imati mogućnost odbiti zahtjev kao nedopušten u skladu s načelom pravomoćnosti¹⁰.

41. Upravo u pogledu načela pravomoćnosti sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem želi saznati smatra li se, u skladu s Direktivom 2013/32, naknadni zahtjev dopuštenim samo ako se temelji na utvrđenjima ili elementima koji su nastali tek *nakon* okončanja prvog postupka. Naime, kad bi to bio slučaj, iz toga bi slijedilo da se Direktivi 2013/32 ne protivi predmetno austrijsko pravo i, prema tome, sporno proglašenje nedopuštenosti u glavnom postupku. Stoga, kao što je to objašnjeno u točki 33. ovog mišljenja, predmetno austrijsko pravo ne sadržava nikakvo ograničenje dopuštenosti naknadnih zahtjeva koji se temelje na utvrđenjima i elementima koji su nastali tek *nakon* okončanja prvog postupka (*nova producta*). Kada bi utvrđenje na koje se poziva XY u prilog svojem naknadnom zahtjevu – utvrđenje da je uvijek bio homoseksualac – postojalo već za vrijeme postupka povodom njegova prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a da ga XY nije istaknuo u okviru tog postupka, ta situacija stoga ne bi bila obuhvaćena Direktivom 2013/32.

42. Prema mojem mišljenju, kao i za sve zainteresirane stranke osim mađarske vlade, nema nikakve sumnje da pojam „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio”, iz članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32, obuhvaća elemente i utvrđenja koji su postojali *već* prije pravomoćnog okončanja ranijeg postupka za azil, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u okviru tog postupka, tako da naknadni zahtjev, kao što je zahtjev osobe XY, koji se temelji na takvim elementima i utvrđenjima, može biti dopušten.

43. Naime, s jedne strane, tekst članka 40. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/32 govori tomu u prilog. Stoga se njime ne utvrđuje nikakva razlika ovisno o trenutku u kojem su „nastala” novoistaknuta utvrđenja ili elementi. Suprotno tomu, u tim se odredbama koristi izraz širokog značenja „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio”, što može, u skladu s uobičajenim značenjem tog izraza, obuhvatiti i nove elemente i utvrđenja koji nastaju *nakon* konačne odluke o prethodnom zahtjevu, ali i elemente ili utvrđenja koji su postojali *već* za vrijeme postupka povodom ranijeg zahtjeva, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u okviru tog postupka.

44. S druge strane, to je tumačenje osobito jasno s obzirom na članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32. Naime, ta odredba omogućuje državama članicama da u svoje nacionalno pravo uvedu odredbu kojom se predviđa da je naknadni zahtjev dopušten samo ako podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao u prethodnom postupku istaknuti nove elemente i

¹⁰ Time je Sud priznao 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 konačne nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva ili nakon isteka rokova predviđenih za ulaganje tih pravnih sredstava više ne mogu biti dovedene u pitanje (vidjeti presudu od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 52.)).

utvrđenja u smislu stavaka 2. i 3. tog članka 40. Međutim, podnositelju zahtjeva ne može se pripisati krivnja što nije istaknuo elemente koji još nisu postojali u vrijeme prvog postupka. Stoga bi novi elementi ili utvrđenja na koje upućuje navedeni članak 40. stavak 4. nužno trebali uključivati one koji su već postojali prije pravomoćnog okončanja prvog postupka. Potonja odredba pretpostavlja, drugim riječima, da su novi elementi i utvrđenja u smislu stavaka 2. i 3. članka 40. već postojali u prvom postupku azila.

45. Na temelju prethodno navedenog, na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti na način da članak 40. stavci 2. i 3. Direktive 2013/32 također obuhvaća elemente ili utvrđenja koji su postojali već u postupku povodom ranijeg zahtjeva, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u okviru tog postupka.

46. S obzirom na točku 41. ovog mišljenja, na temelju tog odgovora ne može se utvrditi protivi li se Direktivi 2013/32 predmetno austrijsko pravo. Iz toga slijedi da treba odgovoriti na drugo prethodno pitanje, postavljeno pod pretpostavkom navedenog odgovora.

C. Tumačenje članka 40. stavka 3. i članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32 (drugo prethodno pitanje)

47. Kao što je to objašnjeno u točkama 38. i 39. ovog mišljenja, člankom 40. stavcima 2. i 3. Direktive 2013/32 utvrđuje se postupak razmatranja u dvije faze: prethodno razmatranje kojim se nastoji odrediti je li naknadni zahtjev dopušten i, ako je to potrebno, sadržajno razmatranje kako bi se odredilo mora li se taj naknadni zahtjev zaista prihvatiti u skladu s Direktivom 2011/95. Drugo prethodno pitanje osobito se odnosi na tu drugu fazu razmatranja. Stoga tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 40. stavak 3. Direktive 2013/32¹¹ tumačiti na način da se sadržajno razmatranje naknadnog zahtjeva iz te odredbe može provesti u okviru *ponovnog otvaranja* postupka povodom ranijeg zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili navedena odredba zahtijeva pokretanje *novog postupka* u tu svrhu.

48. Drugo prethodno pitanje postavljeno je s obzirom na činjenicu da se, kao što je objašnjeno u točki 35. ovog mišljenja, u austrijskom pravu naknadni zahtjev sadržajno razmatra u okviru *novog* upravnog *postupka* samo kada se taj zahtjev temelji na *nova producta*. Stoga, u slučaju naknadnog zahtjeva koji se temelji na *nova reperta*, sadržajno razmatranje provodi se u okviru *ponovnog otvaranja* prvog postupka. U glavnom postupku osoba XY tvrdi da bi to ponovno otvaranje bilo protivno Direktivi 2013/32. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u bitnome želi znati je li *ponovno otvaranje* prethodnog postupka, kako je predviđeno člankom 69. stavkom 1. točkom 2. AVG-a, u skladu s člankom 40. stavkom 3. Direktive 2013/32.

¹¹ Prethodno pitanje, kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev, ne upućuje ni na jednu odredbu prava Unije. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev dvoji o tumačenju članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32.

49. Prema mojem mišljenju, kako bi se utvrdila spojivost takvog ponovnog otvaranja s Direktivom 2013/32, potrebno je provesti ocjenjivanje ne samo spojivosti tog ponovnog otvaranja s člankom 40. stavkom 3. te direktive (odjeljak 1.), nego i spojivosti uvjeta koji se primjenjuju prilikom ispitivanja dopuštenosti, kako bi došlo do navedenog ponovnog otvaranja, sa zahtjevima koji u tom pogledu¹² proizlaze iz Direktive 2013/32 (odjeljak 2.).

1. Sadržajno razmatranje

50. Što se tiče sadržajnog razmatranja naknadnog zahtjeva, valja utvrditi zahtijeva li se Direktivom 2013/32 otvaranje *novog postupka* u tu svrhu ili je dovoljno *ponovno otvaranje*, kao što je ono predviđeno člankom 69. stavkom 1. točkom 2. AVG-a.

51. Smatram da se Direktivom 2013/32 u načelu ne zahtijeva nikakav poseban postupak za sadržajno razmatranje naknadnog zahtjeva.

52. Svakako, istina je, kao što to tvrdi nizozemska vlada, da se u članku 42. stavku 2. te direktive izričito navodi „novi postupak” za sadržajno razmatranje naknadnog zahtjeva. Međutim, ni jednom odredbom navedene direktive nije utvrđeno što treba smatrati „novim postupkom”. Nasuprot tomu, doseg tog izraza može se, prema mojem mišljenju, izvesti iz članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32 jer se potonjom odredbom zahtijeva da se naknadni zahtjev sadržajno razmotri u skladu s poglavljem II. te direktive.

53. U biti, u poglavlju II. navode se temeljna načela i jamstva koja države članice moraju poštovati prilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Stoga iz članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32 proizlazi da se nacionalnim postupkom o sadržajnom razmatranju naknadnog zahtjeva mora zajamčiti uzimanje u obzir tih jamstava i načela.

54. Osim tog zahtjeva, tom direktivom se državama članicama ne nalaže poseban postupak u tu svrhu. Države članice stoga raspolažu marginom prosudbe i mogu prenijeti članak 40. stavak 3. Direktive 2013/32 s obzirom na posebnosti svojeg nacionalnog prava¹³.

55. Kao što to ispravno tvrdi Komisija, Direktivi 2013/32 stoga se u načelu ne protivi to da, s jedne strane, nacionalni zakonodavac predvidi novi upravni postupak za naknadne zahtjeve koji se temelje na novim elementima ili utvrđenjima koji su nastali tek *nakon* pravomoćnog okončanja prvog postupka i da, s druge strane, predvidi ponovno otvaranje prvog okončanog postupka za naknadne zahtjeve u kojima se ističu elementi ili utvrđenja koji su *već* postojali u prvom postupku, ali koji nisu bili podneseni u okviru prvog postupka.

56. S obzirom na to, postavlja se pitanje je li ponovno otvaranje, kao što je ono predviđeno člankom 69. stavkom 1. točkom 2. AVG-a, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz poglavlja II. Direktive 2013/32.

¹² Kao što ću objasniti, za ovo posljednje razmatranje riječ je o ocjenjivanju spojivosti, s jedne strane, s člankom 40. stavcima 2. do 4., u vezi s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2013/32 i, s druge strane, s člankom 42. stavkom 2. te direktive. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud može, kako bi dao koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev, uzeti u obzir odredbe prava Unije na koje nacionalni sud nije uputio u tekstu svojeg pitanja. Vidjeti osobito presudu od 27. ožujka 1990., Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, t. 10.) od 8. studenoga 2007., presudu ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, t. 38.) i presudu od 7. ožujka 2017., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 39.).

¹³ Vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, t. 29.).

57. Spis kojim Sud raspolaže ne sadržava dovoljno informacija o načinima postupka ponovnog otvaranja u tom pogledu i stoga ne omogućuje donošenje takve procjene, koja je, u svakom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev.

58. Međutim, utvrđujem da se čini da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev dvoji o spojivosti ponovnog otvaranja postupka predviđenog člankom 69. stavkom 1. točkom 2. AVG-a s načelima i jamstvima iz poglavlja II. Direktive 2013/32. Konkretnije, ističe da se pravni status stranca koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, iako je riječ o naknadnom zahtjevu, razlikuje od pravnog statusa stranca koji zahtijeva ponovno otvaranje postupka koji je već okončan, primjerice u pogledu privremene zaštite od protjerivanja tijekom trajanja postupka.

59. Način na koji treba shvatiti tu tvrdnju može izazvati sumnju. Prema mojem mišljenju, razlika u pravnom statusu koju navodi sud koji je uputio zahtjev može se shvatiti kao da se odnosi na razliku koja proizlazi iz austrijskog prava ovisno o tome temelji li se naknadni zahtjev na *nova reperta* ili na *nova producta* i stoga da upućuje na to da se na podnositelja zahtjeva koji je podnio naknadni zahtjev koji potpada pod potonju kategoriju primjenjuju povoljnija pravila nego na onoga koji je podnio naknadni zahtjev iz prve kategorije.

60. Ako je to shvaćanje točno, napominjem da se poglavlju II. Direktive 2013/32 ne protivi nužno takva razlika u pravnom statusu. Naime, s jedne strane, na temelju članka 5. te direktive, ništa se ne protivi tomu da države članice predvide povoljnije standarde od onih koji proizlaze iz Direktive 2013/32, pod uvjetom da ti standardi nisu nespojivi s ovom direktivom. Što se tiče, s druge strane, zaštite podnositelja zahtjeva od protjerivanja tijekom razdoblja razmatranja naknadnog zahtjeva, poglavljem II. Direktive 2013/32 državama članicama dopušteno je da predvide manju zaštitu za tog podnositelja zahtjeva u odnosu na onu predviđenu za podnositelja zahtjeva koji je podnio prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu¹⁴.

61. Dakle, ako su austrijskim pravom predviđeni povoljniji standardi za naknadne zahtjeve koji se temelje na *nova producta* nego što su standardi predviđeni Direktivom 2013/32 za naknadne zahtjeve, toj se direktivi stoga ne protivi takav propis, pod uvjetom da potonji, kad je riječ o naknadnim zahtjevima koji se temelje na *nova reperta*, (također) poštuje (minimalne) zahtjeve koji proizlaze iz poglavlja II. Direktive 2013/32.

62. Osim toga, austrijska vlada u tom je pogledu u svojem odgovoru na pitanje Suda pojasnila da, kad se naknadni zahtjev razmatra sadržajno u okviru ponovnog otvaranja, upravna odluka kojom je okončan postupak ili odgovarajuća sudska odluka nemaju učinka, postupak se ponovno otvara u fazi koja je prethodila donošenju te upravne ili sudske odluke te se ponovno odvija, tako da se novi argumenti u potpunosti sadržajno razmatraju. Stoga nema nikakve razlike u tome jesu li novi elementi ili utvrđenja već bili istaknuti prije završetka prvog postupka ili tek nakon tog datuma. Jamstva i načela predviđena u poglavlju II. Direktive 2013/32 u potpunosti se poštuju, kako u novom (drugom) postupku, tako i u ponovno otvorenome (prvom) postupku.

63. Osobito u svjetlu ovog odgovora čini se da je ponovno otvaranje predviđeno u članku 69. stavku 1. točki 2. AVG-a u skladu sa zahtjevima iz poglavlja II. Direktive 2013/32. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj.

¹⁴ Stoga, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2013/32, podnositelju zahtjeva koji je podnio prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu u načelu je dopušteno ostati u državi članici dok nadležno tijelo ne donese odluku o njegovu zahtjevu. Međutim, kada je riječ o podnositelju zahtjeva koji je podnio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu, člankom 41. stavkom 1. u vezi s člankom 9. stavkom 2. te direktive državama članicama dopušteno je da, pod uvjetima koji su njome predviđeni, odstupe od tog pravila predviđenog u članku 9. stavku 1. Direktive 2013/32.

2. Razmatranje dopuštenosti

64. Direktivom 2013/32 iscrpno se utvrđuju uvjeti dopuštenosti koje je državama članicama dopušteno utvrditi za naknadni zahtjev¹⁵. Ti uvjeti oni su koje sam naveo u točkama 38. do 39. i točki 44. ovog mišljenja, a koji su predviđeni u članku 40. stavcima 2. do 4. u vezi s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive. Tim uvjetima dodaje se članak 42. stavak 2. navedene direktive, kojim su predviđena postupovna pravila koja države članice mogu utvrditi prilikom razmatranja dopuštenosti naknadnog zahtjeva.

65. Kao što je to objašnjeno u točki 34. ovog mišljenja, pretpostavke za dopuštenost predviđene austrijskim pravom utvrđene su u članku 69. stavku 1. točki 2. i stavku 2. AVG-a. U stavku 1. točki 2. tog članka navodi se da se okončani postupak mora ponovno otvoriti kada se pojave nova utvrđenja ili dokazi koji, bez krivnje dotične osobe, nisu mogli biti istaknuti u prethodnom postupku i koji bi, ako se razmatraju pojedinačno ili u vezi s drugim ishodima tog postupka, vjerojatno doveli do odluke čija bi izreka bila drukčijeg sadržaja. Na temelju stavka 2. tog članka, zahtjev za ponovno otvaranje mora se podnijeti u roku od dva tjedna nakon što je podnositelj zahtjeva saznao za razlog ponovnog otvaranja postupka, a nakon razdoblja od tri godine od donošenja konačne upravne odluke zahtjev za ponovno otvaranje više se ne može podnijeti.

66. Stoga predmetna austrijska odredba u biti sadržava tri pretpostavke: (i.) pretpostavku da je vjerojatno da će rezultat prvog okončanog postupka biti izmijenjen s obzirom na te nove elemente ili utvrđenja, (ii.) nepostojanje krivnje podnositelja zahtjeva i (iii.) prekluzivne rokove.

67. Što se tiče spojivosti takvih pretpostavki s Direktivom 2013/32, čini se da su prve dvije doista u skladu s pretpostavkama za dopuštenost predviđenima u članku 40. te direktive.

68. Stoga se čini da prva pretpostavka nacionalne odredbe odgovara pretpostavki iz članka 40. stavka 3. Direktive 2013/32, odnosno da novi elementi ili utvrđenja znatno povećavaju vjerojatnost da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete kao korisnik međunarodne zaštite. Što se tiče druge pretpostavke nacionalne odredbe, čini se da ona odgovara članku 40. stavku 4. Direktive 2013/32, u kojem se navodi da države članice mogu utvrditi da će zahtjev biti dalje sadržajno razmatran ako određeni podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao utjecati na nove elemente ili utvrđenja u prethodnom postupku¹⁶.

69. Što se tiče treće pretpostavke iz članka 69. AVG-a, odnosno prekluzivnih rokova, ona je ipak predmet dvojbi, i to s obzirom na članak 42. stavak 2. Direktive 2013/32, a ne s obzirom na članak 40. te direktive.

¹⁵ Ova točka u biti proizlazi iz članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32, u kojem je predviđeno da države članice mogu smatrati naknadni zahtjev nedopuštenim samo u situaciji na koju se odnosi ta odredba, koju stoga valja tumačiti zajedno s pretpostavkama za dopuštenost predviđenima u članku 40. stavcima 2. do 4. te direktive. Vidjeti u istom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika Hogana u predmetu LH (Novi elementi ili utvrđenja) (C-921/19, EU:C:2021:117, t. 33.).

¹⁶ Kao što ću to objasniti u točkama 93. do 101. ovog mišljenja, članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 fakultativna je odredba, tako da je valja prenijeti u nacionalno pravo kako bi se mogla primijeniti pretpostavka nepostojanja krivnje koja je u njemu predviđena. U tom pogledu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prijenos takve odredbe direktive ne zahtijeva nužno donošenje novih odredbi ako nacionalno pravo već sadržava pravilo koje odgovara takvoj odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 23. ožujka 1995., Komisija/Grčka (C-365/93, EU:C:1995:76, t. 9., i navedenu sudsku praksu)), kao što je u ovom slučaju, prema mišljenju austrijske vlade (vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja).

70. Naime, prekluzivni rokovi u načelu se mogu smatrati pretpostavkom za dopuštenost, čiju spojivost valja ocijeniti s obzirom na taj članak 40., kao i postupovnim pravilom, čiju spojivost valja ocijeniti s obzirom na članak 42. stavak 2. Direktive 2013/32, kojim su predviđena postupovna pravila koja je državama članicama dozvoljeno utvrditi prilikom ispitivanja dopuštenosti.

71. Prema mojem mišljenju, polazište za ocjenjivanje te pretpostavke jest članak 40. te direktive. Tumačenje ove odredbe jasno je jer su njome predviđene iscrpne pretpostavke dopuštenosti¹⁷ i ne sadržava pretpostavku o utvrđivanju prekluzivnih rokova. Stoga se na prvi pogled čini da je treći uvjet predviđen austrijskim pravom protivan Direktivi 2013/32.

72. Međutim, također je važno ispitati tu treću pretpostavku s obzirom na članak 42. stavak 2. Direktive 2013/32 kako bi se utvrdilo je li tom odredbom državama članicama doista dopušteno da utvrde prekluzivne rokove, kao što to u biti tvrde austrijska i njemačka vlada.

73. Najprije priznajem da iz doslovnog čitanja članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32 proizlazi da bi se moglo shvatiti da je njime dopušteno utvrđivanje prekluzivnih rokova.

74. Naime, prvim podstavkom te odredbe predviđa se da države članice mogu utvrđivati pravila u nacionalnom pravu o prethodnom razmatranju u skladu s člankom 40. Direktive 2013/32 i netaksativno se navode dva primjera pravila koja države članice mogu predvidjeti u tom pogledu¹⁸. Osim toga, drugim podstavkom stavka 2. članka 42. te direktive navodi se da države članice ne smiju podnositelju zahtjeva onemogućiti pristup novom postupku niti prouzročiti učinkovitu zabranu ili teško ograničavanje takvog pristupa. Dakle, tekst članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32 ostavlja državama članicama marginu prosudbe za utvrđivanje postupovnih pravila¹⁹.

75. S obzirom na to objašnjenje, utvrđujem da, kao što to ispravno ističe Komisija, okolnosti nastanka članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32 – i kontekst u kojem se nalazi ta odredba u odnosu na prethodnu direktivu – jasno upućuju na to da zakonodavac Unije nije želio državama članicama dati mogućnost uvjetovanja dopuštenosti naknadnih zahtjeva poštovanjem roka.

76. Naime, takva je mogućnost bila predviđena odredbom koja je prethodila članku 42. stavku 2. Direktive 2013/32, to jest člankom 34. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2005/85. Ovom potonjom odredbom državama članicama je, dakle, bilo izričito dopušteno utvrditi rok za podnošenje novih utvrđenja ili elemenata nakon saznanja podnositelja zahtjeva o tim informacijama. Međutim, navedena odredba nije preuzeta u članku 42. stavku 2. Direktive 2013/32 te je na taj način zakonodavac želio ukloniti tu mogućnost. To jasno proizlazi iz pripremnih akata Direktive 2013/32.

¹⁷ Vidjeti točku 64. i bilješku 15. ovog mišljenja.

¹⁸ Prema točki (a) stavka 2. članka 42. Direktive 2013/32, države članice mogu obvezivati određenog podnositelja zahtjeva da podnese činjenice i materijalne dokaze koji opravdavaju novi postupak. Prema točki (b) te odredbe, države članice mogu dozvoljavati vođenje prethodnog razmatranja samo na temelju pisanog navoda bez osobnog razgovora, osim u slučajevima iz članka 40. stavka 6. Direktive 2013/32.

¹⁹ S obzirom na to, suprotno onomu što u biti tvrdi njemačka vlada, ne smatram da se člankom 42. stavkom 2. Direktive 2013/32 izražava načelo procesne autonomije država članica, tako da bi iz te odredbe proizlazilo da je državama članicama, u ime njihove procesne autonomije, prepušteno da utvrde prekluzivne rokove, pod uvjetom da poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Naime, iako je istina da formulacija članka 42. stavka 2. drugog podstavka te direktive može nalikovati formulaciji načela procesne autonomije država članica, tu odredbu ipak treba razmatrati u drukčijem kontekstu: to se načelo stoga primjenjuje na postupke povodom *pravnih lijekova* kojima je cilj osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije (vidjeti na primjer presudu od 18. ožujka 2010., Allassini i dr. (C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 47.)), dok se članak 42. stavak 2. navedene direktive odnosi na *znatno raniju fazu*, odnosno na (prethodno) razmatranje naknadnog zahtjeva koje provodi nadležno upravno tijelo.

77. S jedne strane, iz dokumenta priloženog prvotnom prijedlogu Direktive 2013/32, u kojem je Komisija iznijela svoje razloge za predmetnu izmjenu, proizlazi da je prethodna odredba koja državama članicama omogućuje da utvrde prekluzivni rok, odnosno članak 34. stavak 2. točka (b) Direktive 2005/85, ukinuta kako bi se izbjegao mogući sukob s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja²⁰.

78. S druge strane, čini se da je zakonodavac Unije prilikom zakonodavnih pregovora povodom Direktive 2013/32 izričito odbio uvođenje takve mogućnosti u tu direktivu. Naime, njemačko i francusko izaslanstvo te izaslanstvo Ujedinjene Kraljevine pri Vijeću Europske unije predložili su da se takva mogućnost uključi jer bi to omogućilo bolje suzbijanje nepoštenih naknadnih zahtjeva²¹. Međutim, taj prijedlog nije doveo do izmjene odredbe koju je predložila Komisija.

79. Prema mojem mišljenju, to tumačenje koje proizlazi iz okolnosti nastanka članka 42. stavka 2. Direktive 2013/32 također potvrđuje kontekst u kojem se nalazi ta odredba. Naime, kao što je to objašnjeno u točki 71. ovog mišljenja, članak 40. u vezi s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive već ide u prilog navedenom tumačenju, a isto vrijedi i za članak 41. stavak 1. navedene direktive.

80. Stoga, kao što je objašnjeno u bilješci 14. ovog mišljenja, članak 41. stavak 1. Direktive 2013/32 odnosi se na situacije u kojima države članice mogu utvrditi iznimke od prava podnositelja zahtjeva da ostane na državnom području predmetne države članice tijekom razmatranja njegova naknadnog zahtjeva. U tom pogledu iz članka 41. stavka 1. u vezi s člankom 9. stavkom 2. te direktive, u biti proizlazi da, čak i ako postoji opasnost da naknadni zahtjev bude podnesen iz zlonamjernih razloga, države članice mogu utvrditi iznimke od prava podnositelja zahtjeva da ostane na njihovu državnom području *samo ako to ne prouzročuje neposredno ili posredno vraćanje*. Čini mi se razumnim iz toga zaključiti da, na temelju članka 42. stavka 2. navedene direktive, sama činjenica da naknadni zahtjev nije podnesen u određenom roku ne može *a fortiori* opravdati odbijanje navedenog zahtjeva zbog opasnosti od povrede tog istog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

81. Dakle, čak i ako bi bilo poželjno da zabrana utvrđivanja prekluzivnog roka jasnije proizlazi iz Direktive 2013/32, ne može se tvrditi da je na državama članicama da uvedu takve rokove. Naime, zakonodavac Unije namjerno je odlučio smatrajući da primjena takvih rokova može dovesti u pitanje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, koje je temeljno načelo te direktive²², i da to temeljno načelo treba imati prednost pred razlogom o postojanju opasnosti.

²⁰ Vidjeti obrazloženje Vijeća, zajedničko stajalište koje je Vijeće usvojilo u svrhu donošenja direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja međunarodne zaštite u državama članicama od 23. listopada 2009., 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, Međuinstitucijski spis 2009/0164 (COD). U prvom prijedlogu Direktive 2013/32 sadržaj članka 42. Direktive 2013/32 bio je predviđen u članku 36. Što se tiče te posljednje odredbe iz prethodno navedenog priloga proizlazi da „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement [...]” Kako ja shvaćam taj element, s obzirom na to da se uvjeti potrebni za stjecanje statusa korisnika međunarodne zaštite predviđeni u Direktivi 2011/95 temelje na načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (vidjeti uvodnu izjavu 3. i članak 21. te direktive), Komisija je željela izbjeći situaciju u kojoj bi naknadni zahtjev bio odbijen samo zato što nije podnesen u skladu sa zadanim rokom, iako je mogao ispuniti uvjete potrebne za stjecanje statusa korisnika međunarodne zaštite predviđene Direktivom 2011/95.

²¹ Zajednički doprinos njemačkog i francuskog izaslanstva te izaslanstva Ujedinjene Kraljevine u vezi s prijedlozima direktive o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za azil i postupaka azila od 27. lipnja 2011., 12168/11, ASILE 54. U točki II.2. tog doprinosa ta su izaslanstva izrazila svoju zabrinutost zbog problema nepoštenih naknadnih zahtjeva. U tu svrhu tvrde da Direktiva 2013/32 treba sadržavati odredbe kojima se osiguravaju „državama članicama sredstva da bolje i brže odgovore na zlorporabu postupka u vezi s nepoštenim zahtjevima za preispitivanje, na primjer tako da im se omogući da tražiteljima azila utvrde rok za podnošenje novih elemenata”. [neslužbeni prijevod]

²² Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 3. Direktive 2013/32.

82. Iz toga proizlazi da članak 42. stavak 2. Direktive 2013/32 u vezi s njezinim člankom 40. stavcima 2. do 4. i člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive treba tumačiti na način da zabranjuje utvrđivanje prekluzivnih rokova kao takvih. Stoga te rokove ne treba primjenjivati. Međutim, u glavnom postupku naknadni zahtjev koji je podnijela osoba XY nije bio odbijen s obzirom na te rokove, nego samo zbog pravomoćnosti.

83. Na temelju svega prethodno navedenog, na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 40. stavak 3. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se njime ne zahtijeva poseban postupak za sadržajno razmatranje naknadnih zahtjeva, pod uvjetom da je nacionalni postupak, uključujući ponovno otvaranje postupka povodom prethodnog zahtjeva za zaštitu, u skladu sa zahtjevima predviđenima poglavljem II. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri u okviru glavnog postupka. Osim toga, članak 42. stavak 2. navedene direktive u vezi s člankom 40. stavcima 2. do 4. i člankom 33. stavkom 2. točkom (d) iste direktive treba tumačiti na način da mu se protivi utvrđivanje prekluzivnih rokova.

D. Tumačenje članka 40. stavka 4. Direktive 2013/32 (treće prethodno pitanje)

84. S obzirom na odgovor koji predlažem na drugo prethodno pitanje, čini mi se da nije potrebno odgovoriti na treće prethodno pitanje.

85. Naime, zadnje se pitanje postavlja u slučaju da iz odgovora na drugo pitanje proizlazi da *ponovno otvaranje* predviđeno austrijskim pravom ne ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz Direktive 2013/32, tako da bi sve naknadne zahtjeve podnesene u Austriji trebalo razmatrati u okviru *novog* upravnog *postupka*. Međutim, kao što sam to izložio, pod uvjetom da to sud koji je uputio zahtjev provjeri, moguće je *ponovno otvaranje* postupka te stoga ne smatram da u tom smislu treba odgovoriti na drugo prethodno pitanje²³.

86. Stoga ću na treće prethodno pitanje odgovoriti samo za slučaj da sud koji je uputio zahtjev ne potvrdi moju pretpostavku u vezi s austrijskim pravom po tom pitanju ili u slučaju da Sud ne prihvati moje tumačenje Direktive 2013/32.

87. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita može li tijelo, ako tražitelj azila snosi krivnju da navode o novim razlozima na koje se poziva nije iznio već u ranijem postupku azila, odbiti razmatranje sadržaja naknadnog zahtjeva na temelju nacionalnog pravila kojim se utvrđuje opće važeće načelo upravnog postupka iako država članica, zbog toga što nije donijela posebna pravila, nije pravilno prenijela odredbe članka 40. stavka 2. i stavka 3. Direktive 2013/32, uslijed čega nije ni iskoristila člankom 40. stavkom 4. te direktive izričito danu mogućnost da se može predvidjeti iznimka od razmatranja sadržaja naknadnog zahtjeva.

88. Pozadina ovog pitanja, kako je ja shvaćam, sljedeća je: kao što sam objasnio u ovom mišljenju, članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 omogućuje državama članicama da u svoje nacionalno pravo uvedu odredbu kojom se predviđa da je naknadni zahtjev dopušten samo ako podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao u prethodnom postupku istaknuti nove elemente i utvrđenja u smislu stavaka 2. i 3. te odredbe.

²³ Svakako, smatram da se članku 42. stavku 2. u vezi s člankom 40. stavcima 2. do 4. i člankom 33. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2013/32 protive prekluzivni rokovi predviđeni austrijskim pravom. Međutim, kao što je to navedeno u točki 82. ovog mišljenja, austrijsko pravo može se uskladiti s Direktivom 2013/32 na način da se ti rokovi ne primjenjuju.

89. U austrijskom pravu takva pretpostavka nepostojanja krivnje predviđena je člankom 69. stavkom 1. točkom 2. AVG-a. Međutim, ta se odredba ne bi primjenjivala na novi upravni postupak jer se primjenjuje samo na ponovno otvaranje postupaka koji su već pravomoćno okončani.

90. Polazeći od pretpostavke izložene u točki 85. ovog mišljenja, prema kojoj se naknadni zahtjev koji se temelji na *nova reperta* treba razmotriti u okviru novog upravnog postupka, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o nemogućnosti nadzora postojanja krivnje u okviru takvog novog postupka. Naime, takva nemogućnost dovela bi do toga da bi se naknadni zahtjev, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, također trebao smatrati dopuštenim i biti predmetom sadržajnog razmatranja ako je podnositelj zahtjeva počinio pogrešku time što tijekom prethodnog postupka nije istaknuo nove elemente ili utvrđenja. Naime, čini se da sud koji je uputio zahtjev u glavnom postupku smatra da je osoba XY počinila pogrešku time što se nije pozvala na svoju seksualnu orijentaciju tijekom postupka povodom svojeg prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

91. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev želi znati bi li bilo moguće također uzeti u obzir nadzor postojanja pogreške prilikom razmatranja dopuštenosti naknadnih zahtjeva koji se temelje na *nova reperta* u okviru novog upravnog postupka.

92. Prema mojem mišljenju, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, na to pitanje valja odgovoriti niječno.

93. Naime, *prvo*, smatram da članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 treba tumačiti kao *fakultativnu* odredbu, tako da je valja prenijeti u nacionalno pravo kako bi se mogla primijeniti pretpostavka nepostojanja krivnje koja je u njemu predviđena.

94. Stoga se ne slažem s tumačenjem koje je u tom pogledu iznijela nizozemska vlada. Ta vlada tvrdi da je element izostanka krivnje predviđen člankom 40. stavkom 4. Direktive 2013/32 uvjet koji je svojstven pojmu „novi elementi ili utvrđenja” u smislu članka 40. stavaka 2. i 3. te direktive, tako da države članice mogu odlučiti da će zahtjev biti dalje sadržajno razmatran *samo* ako određeni podnositelj zahtjeva bez svoje krivnje nije mogao utjecati na te elemente ili utvrđenja u prethodnom postupku. Prema mišljenju navedene vlade, članak 40. stavak 4. navedene direktive samo je pojašnjenje tog pitanja i prenošenje tog stavka stoga nije nužno za primjenu uvjeta nepostojanja krivnje. U prilog svojem stajalištu nizozemska vlada iznijela je nekoliko argumenata koji se temelje, u biti, s jedne strane, na članku 40. stavku 4., a s druge strane, na obvezi podnositelja zahtjeva da surađuje s nadležnim tijelima.

95. Prema mojem mišljenju, ti se argumenti ne mogu prihvatiti.

96. Naime, kada je riječ, najprije, o članku 40. stavku 4. Direktive 2013/32, utvrđujem da, iako doduše postoji razlika između različitih jezičnih verzija te odredbe, velika većina tih verzija ide u prilog fakultativnoj odredbi.

97. Tako je velikom većinom jezičnih verzija, odnosno dvadeset verzija, uključujući verziju na francuskom jeziku²⁴, jasno i nedvosmisleno predviđena fakultativna odredba. Tako se u verziji na francuskom jeziku navodi da države članice „mogu predvidjeti” uvjet izostanka krivnje podnositelja zahtjeva, što jasno upućuje na to da je riječ o *mogućnosti*.

²⁴ Radi se o svim jezičnim verzijama, osim verzija na bugarskom, češkom, i talijanskom jeziku.

98. Naime, samo verzija članka 40. stavka 4. Direktive 2013/32 na češkom jeziku ima suprotno značenje jer je u toj verziji tim člankom u biti predviđeno da države članice mogu odlučiti da će zahtjev biti dalje sadržajno razmatran *samo* ako predmetni podnositelj zahtjeva nije pogriješio²⁵. Naposljetku, dvije su jezične verzije dvoznačne jer se mogu tumačiti kao verzija na francuskom jeziku ili kao verzija na češkom jeziku²⁶.

99. Prema mojem mišljenju, čak i pod pretpostavkom da verzija članka 40. stavka 4. Direktive 2013/32 na češkom jeziku nije samo pogreška u prijevodu, tako da potpuno doslovno tumačenje koje se temelji na (svim) drugim jezičnim verzijama te odredbe ne može samo po sebi biti konačno, tumačenje koje se temelji na drugim elementima tumačenja²⁷ u svakom slučaju ne potkrepljuje tumačenje koje je iznijela nizozemska vlada.

100. Naime, valja utvrditi da se čini da pripremni akti članka 40. stavka 4. Direktive 2013/32 upućuju na to da je zakonodavac Unije doista namjeravao tu odredbu učiniti mogućnošću²⁸.

101. Činjenica da Direktiva 2013/32 ima opći cilj kratkotrajnosti postupka²⁹ i da razmatranje dopuštenosti predviđeno u članku 33. stavku 2. u vezi s člankom 40. stavcima 2. do 4. Direktive 2013/32, ima za cilj ublažiti obvezu države članice da sadržajno razmatra naknadni zahtjev³⁰, ne može dovesti do suprotnog rezultata.

102. Također valja odbaciti i argumente koji se temelje na obvezi podnositelja zahtjeva da surađuje s nadležnim tijelima. Ti se argumenti konkretnije temelje na činjenici da podnositelj zahtjeva, na temelju članka 13. stavka 2. Direktive 2013/32, ima obvezu suradnje s nadležnim tijelima u svrhu utvrđivanja elemenata iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/95, uključujući razloge koji opravdavaju zahtjev za međunarodnu zaštitu.

²⁵ Tom je odredbom na češkom jeziku predviđeno „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotýčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku [...]”.

²⁶ Riječ je o verzijama na bugarskom jeziku („Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура [...]” i na talijanskom jeziku („Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando [...]”).

²⁷ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Takav pristup, naime, ne bi bio u skladu sa zahtjevom ujednačene primjene prava Unije (vidjeti presudu od 26. travnja 2012., DR i TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, t. 44. i navedenu sudsku praksu)). U slučaju nepodudarnosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta prava Unije, predmetnu odredbu treba tumačiti ovisno o kontekstu i svrsi propisa čiji je sastavni element (vidjeti presudu od 26. travnja 2012., DR i TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, t. 45. i navedena sudska praksa)).

²⁸ Tako je u prvotnom prijedlogu Direktive 2013/32 članak 35. stavak 6., koji odgovara članku 40. stavku 4. donesene verzije, bio formuliran u smislu koji je iznijela nizozemska vlada (Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja međunarodne zaštite u državama članicama, COM(2009) 554 *final*). Tijekom pregovora o Direktivi 2013/32 Parlament je ipak predložio potpuno brisanje te odredbe jer „države članice ne bi trebale sustavno odbijati razmatranje naknadnog zahtjeva pod izlikom da je podnositelj zahtjeva mogao iznijeti nove elemente ili utvrđenja tijekom ranijeg postupka ili prilikom podnošenja pravnog lijeka. Taj bi automatizam mogao dovesti do povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja” [neslužbeni prijevod]. Vidjeti obrazloženje izmjene 88. u izvješću Parlamenta od 24. ožujka 2011. o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja međunarodne zaštite u državama članicama (A7-0085/2011)). Nakon toga Vijeće je u svojem zajedničkom stajalištu izmijenilo prvotni tekst članka 40. stavka 4. verzijom koja je konačno donesena (Stajalište Vijeća (EU) br. 7/2013 u prvom čitanju s ciljem donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim postupcima za priznavanje i ukidanje međunarodne zaštite donesene 6. lipnja 2013. (SL 2013., C 179 E, str. 27.)). Prema mojim saznanjima, iz pripremni akata ne proizlazi nikakvo posebno objašnjenje o toj izmjeni. Međutim, s obzirom na zabrinutost koju je Parlament izrazio u pogledu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, čini se razumnim zaključiti da je izmjena sadržaja članka 40. stavka 4., koji su zatim prihvatili Komisija i Parlament, uzrokovana tim razlogom.

²⁹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 4. listopada 2018., Samba Diouf (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 100.).

³⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, t. 29. i navedena sudska praksa).

103. U tom se pogledu ne može tvrditi da bi ta obveza bila lišena smisla kada bi svaki element koji nije bio istaknut u okviru prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, neovisno o tome je li podnositelj zahtjeva kriv ili nije kriv, doveo do nastavka rješavanja naknadnog zahtjeva. Osim činjenice da bi takvo tumačenje ugrozilo ovlast koja je člankom 40. stavkom 4. Direktive 2013/32 dana državama članicama, ni u kojem slučaju nije istina da bi obveza suradnje bila lišena smisla, osim ako se primijeni pretpostavka nepostojanja krivnje. Naime, Direktivom 2011/95 i Direktivom 2013/32 izričito je predviđeno više posljedica koje države članice mogu izvesti iz neispunjavanja te obveze³¹ i iz toga ipak ne proizlazi obveza država članica da naknadni zahtjev proglase nedopuštenim.

104. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 treba tumačiti kao *fakultativnu* odredbu, tako da je treba prenijeti u nacionalno pravo kako bi se mogla primijeniti pretpostavka nepostojanja krivnje koja je u njemu predviđena.

105. U tom pogledu, čini se, kao *drugo*, što se tiče novih upravnih postupaka, da uvjet koji se odnosi na nepostojanje krivnje predviđen u članku 40. stavku 4. Direktive 2013/32 nije prenesen u austrijsko pravo na način koji ispunjava zahtjeve prava Unije.

106. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako prenošenje direktive nužno ne zahtijeva donošenje novih nacionalnih odredbi, predmetnim nacionalnim pravom ipak mora biti učinkovito zajamčena potpuna primjena te direktive, da pravna situacija koja proizlazi iz tog prava bude dovoljno precizna i jasna te da korisnici mogu u potpunosti biti upoznati sa svojim pravima³². Stoga odredbe direktive treba provesti tako da imaju nepobitnu obvezujuću snagu te da budu specifične, precizne i jasne kako bi se udovoljilo zahtjevu pravne sigurnosti³³.

107. U tom pogledu, i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, smatram da članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 nije prenesen u austrijsko pravo na način koji je u skladu s tim zahtjevima kad je riječ o novim upravnim postupcima. Tako iz članka 69. stavka 1. točke 2. AVG-a ne proizlazi da se uvjet nepostojanja krivnje, koji sadržava, također primjenjuje na razmatranje dopuštenosti naknadnih zahtjeva u posebnim postupcima koji nisu ponovno otvaranje prvog postupka koji je pravomoćno okončan.

108. *Treće*, a nadalje prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nije moguće na štetu pojedinca primjenjivati odredbu koja nije u cijelosti prenesena u nacionalno pravo³⁴. Međutim, poput suda koji je uputio zahtjev, smatram da bi upravo to bila posljedica tumačenja prema kojem bi se pretpostavka nepostojanja krivnje, predviđena u članku 40. stavku 4. Direktive 2013/32, primjenjivala u okviru novog upravnog postupka, čak i kad ne bi bila predviđena nacionalnim pravom.

109. Suprotno onomu što tvrdi njemačka vlada, činjenica da se elementom krivnje predviđenim u članku 69. stavku 1. točki 2. AVG-a utvrđuje opće važeće načelo austrijskog upravnog postupka, zato što predstavlja aspekt pravomoćnosti, ne može dovesti do suprotnog rezultata. Naime, valja utvrditi da članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 uređuje to načelo u okviru naknadnih zahtjeva

³¹ Stoga utvrđujem, s jedne strane, da u skladu s člankom 28. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2013/32, države članice mogu smatrati da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svojeg zahtjeva za međunarodnu pomoć kada je utvrđeno da se nije odazvao na zahtjeve da podnese informacije bitne za njegov zahtjev za potrebe članka 4. Direktive 2011/95. S druge strane, u skladu s člankom 4. stavkom 3. potonje direktive, činjenica da zadani elementi nisu bili istaknuti ranije može se, prema mojem mišljenju, uzeti u obzir prilikom pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

³² Vidjeti presudu od 23. ožujka 1995., Komisija/Grčka (C-365/93, EU:C:1995:76, t. 9. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti presudu od 11. rujna 2014., Komisija/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, t. 43. i navedena sudska praksa).

³⁴ Vidjeti osobito presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 65. i navedena sudska praksa).

jer iz te odredbe, u vezi sa stavcima 2. i 3. tog članka 40. proizlazi da, kada je riječ o novim elementima ili utvrđenjima koji su već postojali u prvom postupku i koji nisu bili istaknuti u okviru tog postupka zbog pogreške koja se može pripisati podnositelju zahtjeva, načelom pravomoćnosti takvi novi elementi ili utvrđenja obuhvaćeni su samo ako je to predviđeno nacionalnim pravom.

110. Na temelju prethodno navedenog, članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se pretpostavka nepostojanja krivnje koja se njime predviđa ne može primijeniti u okviru upravnog postupka, osim ako ta pretpostavka nije izričito predviđena u nacionalnom pravu i udovoljava zahtjevima pravne sigurnosti, što, čini se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ne može biti slučaj u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

V. Zaključak

111. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

1. Pojam „novi elementi ili utvrđenja [koji su se pojavili] ili ih je podnositelj zahtjeva podnio”, iz članka 40. stavaka 2. i 3. 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 obuhvaća i elemente ili utvrđenja koji su već postojali prije pravomoćnog okončanja postupka povodom prethodnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali koje podnositelj zahtjeva nije istaknuo u okviru tog postupka.
2. Članak 40. stavak 3. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da sadržajno razmatranje naknadnog zahtjeva ne zahtijeva poseban postupak ako je nacionalni postupak u skladu sa zahtjevima predviđenima u poglavlju II. te direktive. Članak 42. stavak 2. navedene direktive u vezi s člankom 40. stavicama 2. do 4. i člankom 33. stavkom 2. točkom (d) iste direktive treba tumačiti na način da je njime zabranjeno utvrđivanje prekluzivnih rokova kao takvih.
3. Članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da se pretpostavka nepostojanja krivnje koja se njime predviđa ne može primijeniti u okviru upravnog postupka, osim ako ta pretpostavka nije izričito predviđena u nacionalnom pravu i udovoljava zahtjevima pravne sigurnosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj u ovom predmetu.