

Predmet C-194/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

28. veljače 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. veljače 2019.

Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku:

H. A.

Protivna stranka:

État belge (Belgijska Država, ministar za azil i migraciju)

[omissis]

[omissis]

[omissis]

[unutarnje reference predmeta, identitet stranaka]

I. Predmet žalbe

Žalbom u kasacijskom postupku podnesenom 28. prosinca 2017., H. A. zahtijevao je ukidanje presude br. 195.968 od 30. studenoga 2017. koju je donio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u predmetu 209.985/III.

II. Postupak pred Conseil d'État (Državno vijeće)

[omissis]

[orig. str. 2.]

[omissis]

[postupak pred Conseil d'État (Državno vijeće)]

III. Činjenice koje su korisne za ispitivanje predmeta

Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku, palestinskog podrijetla, 22. svibnja 2017. stigao je u Belgiju. Sljedeći dan je podnio zahtjev za azil.

Protivna stranka mu je 31. svibnja 2017. postavila pitanja radi primjene Uredbe br. 604/2013 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 državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

Belgija je 22. lipnja 2017. uputila španjolskim tijelima zahtjev za prihvatanje podnositelja žalbe u kasacijskom postupku primjenom članka 12. stavka 2. prethodno navedene Uredbe br. 604/2013.

Španjolska su tijela 4. srpnja 2017. prihvatila taj zahtjev za prihvatanje.

Protivna je stranka 1. kolovoza 2017. u odnosu na podnositelja žalbe u kasacijskom postupku također donijela odluku o odbijanju prava na boravak s nalogom za napuštanje državnog područja (Prilog 26c).

Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku je 25. kolovoza 2017. Conseil du contentieux des [orig. str. 3.] étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) podnio tužbu za poništenje odluke od 1. kolovoza 2017. zajedno sa zahtjevom za odgodu njezina izvršenja.

U svojoj žalbi u kasacijskom postupku, naveo je da je njegov brat stigao u Belgiju 22. kolovoza 2017. i da njegov zahtjev trenutačno razmatra Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva). On ističe da je zbog zajedničkih aspekata njegova zahtjeva za azil i zahtjeva za azila njegova brata nužno da se njihovi navodi analiziraju zajedno.

Dana 30. studenoga 2017., presudom br.°195.968, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odbilo je tužbu. Riječ je o odluci čije se ukidanje zahtijeva. Upravni sud naglašava da je što se tiče dolaska brata podnositelja žalbe u kasacijskom postupku i njegova zahtjeva za azil o kojem se trenutačno odlučuje u Belgiji, riječ o okolnostima koje su nastale nakon donošenja upravne odluke koja je predmet tužbe o kojoj odlučuje, i koje ne mogu utjecati na njezinu zakonitost.

IV. Primjenjivo zakonodavstvo

Pozivajući se na članak 39/2, stavak 2. Zakona od 15. prosinca 1980. o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i protjerivanju stranaca, upravni je sud smatrao da samo izvršava nadzor zakonitosti odluke o „schengenskom transferu” i

da ne raspolaže ovlašću preinačavanja. Iz te je odredbe zaključio da ne može ocijeniti zakonitost upravnog akta uzimajući u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke upravnog tijela.

Članak 39/2 Zakona od 15. prosinca 1980. o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i protjerivanju stranaca, u verziji koja je primjenjiva u glavnom postupku, glasi kako slijedi:

„§ 1. [omissis] **[orig. str. 4.]** [omissis]

§ 2. Vijeće presudom odlučuje o tužbama za poništenje zbog bitnih povreda postupka ili povreda za koje je kao posljedica propisana ništavost, zbog prekoračenja ili zlouporabe ovlasti.”

V. Ispitivanje jedinog razloga

Tvrdnja podnositelja žalbe u kasacijskom postupku

Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku ističe jedini žalbeni razlog koji se temelji na povredi članaka 18., 41., 47. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članka 27. Uredbe (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 (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

Jedinim žalbenim razlogom kritiziraju se uvodne izjave 3.3.2 do 3.4 pobijane presude. Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku u biti tvrdi da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) povrijedio njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek kako je zajamčeno člankom 27. Uredbe br. 604/2013 u vezi s prethodno navedenim člankom 47. Povelje, jer prilikom ispitivanja zakonitosti odluke o transferu nije uzeo u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke. Navodi da kada ga je protivna stranka saslušala u okviru određivanja odgovorne države za razmatranje njegova zahtjeva za azil, on još nije mogao spomenuti da je njegov brat, koji je stigao u Belgiju 22. kolovoza 2017., također podnio zahtjev za azil i da je tek u tužbi protiv te odluke od 1. kolovoza 2017. mogao istaknuti tu novu okolnost. Dodaje da je tek nakon podnošenja njegove tužbe Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) mogao istaknuti činjenicu da je Office des étrangers (Ured za strance) utvrdio nadležnost Belgije za razmatranje zahtjeva za azil njegova brata i „da se je mogao pozvati na činjenicu da Belgija mora zajedno analizirati njegov zahtjev za azil i zahtjev za azil njegova brata”.

On tvrdi da su usko povezani njegov zahtjev za azil i zahtjev za azil njegova brata, koji je pobjegao iz Palestine, naknadno je stigao u Belgiju te se poziva na osobitu situaciju članova njihove obitelji, konkretno, na progone **[orig. str. 5.]** kojih je njegova obitelj bila predmet zbog njihove povezanosti s Fatahom. On tvrdi da se

je u tom smislu pozivao na nove okolnosti pred Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u obliku obavijesti upućene sudu, koju je podnio i zagovarao na raspravi. Prema njegovu mišljenju, nužno je da se njegovi navodi i navodi njegova brata analiziraju zajedno: „izjave jednog potvrđuju izjave drugog, čime ih se tako stavlja u bolji položaj za dokazivanje njihove potrebe za međunarodnu zaštitu, nego kada bi njihove zahtjeve analizirale dvije različite države članice” i „svjedočenja dviju zainteresiranih osoba zasigurno omogućuju bolju ocjenu osnovanosti njihovih zahtjeva”. Tvrdi da o tome ovise zaštita njegova temeljnog prava na pravični postupak azila i njegovo pravo na djelotvoran pristup međunarodnoj zaštiti.

On prigovara Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), koji je odbio uzeti u razmatranje te okolnosti jer su nastale naknadno u odnosu na upravnu odluku koja je predmet tužbe o kojoj odlučuje, da se je ograničio na strogi nadzor zakonitosti odluke i da je odbio uzeti u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke o „dublinskom transferu”, iako su te okolnosti potencijalno odlučujuće za pravičnu analizu njegova zahtjeva za azil, i moraju spriječiti odluku o „dublinskom transferu”. Prema mišljenju podnositelja žalbe u kasacijskom postupku, suprotno onomu što se tvrdi u pobijanoj presudi, sudski nadzor koji je predviđen Uredbom Dublin, zasebno ili u vezi s temeljnim pravom na djelotvoran pravni lijek, kao i zasebno ili u vezi s temeljnim pravom na azil, zahtijeva da Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) može uzeti u obzir činjenične elemente koji su nastali nakon odluke koja je predmet tužbe o kojoj ono odlučuje, barem tamo gdje oni mogu negativno utjecati na temeljno pravo podnositelja žalbe u kasacijskom postupku na pravični postupak azila”.

Prema njegovu mišljenju, to je tim više tako što se tim okolnostima može dokazati da će mu „dublinski transfer” uskratiti pravični postupak azila. U prilog svojem stajalištu, podnositelj žalbe u kasacijskom postupku navodi presudu C.K, koju je 16. veljače 2017. donio Sud Europske unije, koji smatra, što se posebno tiče odluka o „dublinskom transferu”, da je Unijin zakonodavac utvrdio jamstva njihove zakonitosti priznajući u članku 27. Uredbe Dublin III dotičnom tražitelju azila, pravo na učinkovit pravni lijek protiv te odluke pred sudom, čiji opseg obuhvaća njezine činjenične i pravne okolnosti”. Dodaje da iz uvodne izjave 9. Uredbe Dublin III proizlazi da je zakonodavac Unije primio na znanje učinke dublinskog sustava na temeljna prava podnositelja zahtjeva za azil i da je europski zakonodavac donošenjem te uredbe htio „donijeti potrebna poboljšanja, s obzirom na iskustvo, ne samo djelotvornosti [orig. str. 6.] tog sustava, nego i zaštite koja je podnositeljima zahtjeva za azil dodijeljena na temelju tog sustava”.

U slučaju da se ocijeni da je odbijanje upravnog suda da uzme u obzir okolnosti koji su nastali nakon donošenja odluke o „dublinskom transferu”, u skladu s belgijskim pravom, on zahtijeva da se sljedeće prethodno pitanje postavi Sudu Europske unije:

[omissis] [prethodno pitanje koje je predložio podnositelj žalbe u kasacijskom postupku u biti je slično onome koje je postavio Conseil d'État (Državno vijeće) nakon preoblikovanja]

Tvrđnja protivne stranke

Uvodno, protivna stranka ističe nedopuštenost određenih dijelova žalbenog razloga u dijelu u kojem podnositelj žalbe u kasacijskom postupku nije objasnio u čemu pobijana presuda povređuje članke 18., 41. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Tvrdi da prethodno navedeni članak 27. Uredbe br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. ne zahtijeva da nacionalni sud u svakom slučaju uzme u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke o „dublinskom transferu”.

Prema njezinu mišljenju, tom je odredbom država članicama ostavljen izbor da u svojem nacionalnom pravu predvide ili žalbe protiv odluke o transferu ili činjenično i pravno preispitivanje te odluke pred sudom, pri čemu je u belgijskom pravu predviđen pravni lijek protiv odluke o transferu u obliku tužbe za poništenje, a ne u obliku spora pune jurisdikcije.

Ona smatra da je nadzor zakonitosti uspostavljen prethodno navedenim člankom 39/2 stavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980. djelotvoran pravni lijek u smislu članka 27. Uredbe Dublin III. Ona također ističe da djelotvornost pravnog lijeka ne zahtijeva da sud uzme u obzir činjenične elemente koji su nastali nakon donošenja pobijanog akta, s obzirom na to da ih upravno tijelo nije moglo uzeti u obzir. [orig. str. 7.]

Ističe da je u predmetnom slučaju upravni sud u pobijanoj presudi naveo razloge zbog kojih nije mogao uzeti u obzir te dokumente prilikom ocjene osnovanosti odluke koja se pred njim pobijala odnosno činjenicu da:

- se u okviru tužbe za poništenje uspostavljene člankom 39/2 stavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980., zakonitost upravnog akta ocjenjuje s obzirom na dan kad je donesena, „podložno utvrđenjima iz presude C. K. i drugi protiv *Republike Slovenije* (predmet C-578/16 PPU) koju je 16. veljače 2017. donio Sud Europske unije”;
- je ta sudska praksa „neprimjenjiva u predmetnom slučaju”;
- se „dokumenti koji su podneseni (...) na raspravi, i prema tome nepravodobno, stoga ne mogu uzeti u obzir prilikom ocjene zakonitosti pobijane odluke”.

Protivna stranka smatra da je postupajući na taj način upravni sud ispitao pitanje okolnosti koje je podnositelj žalbe u kasacijskom postupku podnio, a koje su nastale nakon akta koji se prvotno pobijao, i odgovorio na elemente koji su mu podneseni. Prema njezinu mišljenju, žalbeni razlog kojim se osporava suverena ocjena upravnog suda koji smatra da u ovom slučaju nisu primjenjiva utvrđenja iz

presude od 16. veljače 2017. Suda Europske unije (predmet C-578/16), nije dopušten.

Ona navodi da podnositelj žalbe u kasacijskom postupku nije dokazao da njegov transfer u Španjolsku i razmatranje njegova zahtjeva u toj državi mogu imati „znatne i nepopravljive” posljedice tako da je upravni sud mogao pravilno zaključiti da se utvrđenja iz presude od 16. veljače 2017. ne primjenjuju u predmetnom slučaju.

Dodatno, protivna stranka podsjeća na to da je upravni sud pravilno naveo da obiteljska veza između njega i njegova brata nije obuhvaćena pojmom „član obitelji” iz članka 10. Uredbe Dublin III, kako je određen člankom 2. (g) te uredbe.

Što se tiče prethodnog pitanja koje je upućeno Conseil d'État (Državno vijeće), protivna stranka smatra da je ono nedopušteno jer takav zahtjev nije postavljen upravnom sudu. **[orig. str. 8.]**

Odluka Conseil d'État (Državno vijeće)

[*omissis*] [razmatranja kojima Conseil d'État utvrđuje da nije relevantno to što podnositelj žalbe u kasacijskom postupku ne osporava to da njegov brat nije obuhvaćen pojmom „član obitelji”] Kritika se odnosi na djelotvornost pravnog lijeka uspostavljenog člankom 39/2 stavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980. koja je dovedena u pitanje odbijanjem upravnog suda da uzme u obzir činjenične elemente koji su nastali nakon odluke o „dublinskom transferu”. U tom pogledu, on tvrdi da su nove okolnosti koje je podnio upravnom sudu odlučujuće za pravičnu analizu njegova zahtjeva za azil i da moraju spriječiti izvršenje „dublinskog transfera”.

U presudi od 16. veljače 2017. koju je sud Europske unije donio u predmetu C-578/16, nije se raspravljalo o djelotvornosti upravnih lijekova nego o obvezi država članica da uzmu u obzir, u odlukama o „dublinskom” transferu, utjecaje takve mjere osobito u vezi s člankom 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Kako bi bio djelotvoran u smislu članka 27. Uredbe Dublin III i članka 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, pravni lijek koji je dostupan svakoj osobi koja tvrdi da su elementi koje je podnijela, a koji su nastali nakon donošenja upravne odluke potencijalno odlučujući za njezin zahtjev za azil i da moraju spriječiti izvršenje „dublinskog transfera”, mora omogućiti cjelovit i strog nadzor situacije od strane upravnog suda što potvrđuju uvodne izjave 9., 19., 32. i 39. Uredbe Dublin III.

Podnositelj žalbe u kasacijskom postupku je pred upravnim sudom istaknuo da je 22. kolovoza 2017. njegov brat stigao u Belgiju i ondje podnio zahtjev za azil koji se trenutačno razmatra. Pred prvim je sudom tvrdio da bi im se, zbog zajedničkih elemenata koji se odnose na progon, a koje on i njegov brat ističu, s obzirom

osobito na veze kojima je njegova obitelj povezana s Fatahom, razmatranjem njihova zahtjeva za azil od strane istog tijela zajamčila njegova pravična analiza i djelotvoran pristup međunarodnoj zaštiti. U pobijanoj se presudi ne raspravlja to pitanje nego naglašava da su ti činjenični elementi povezani s događajem do kojeg je došlo nakon donošenja odluke o transferu u Španjolsku tako da se upravnom tijelu ne može prigovoriti što ih nije uzelo u obzir. **[orig. str. 9.]**

Stoga upravni sud nije odlučio o eventualnom utjecaju novih elemenata na odluku o upućivanju španjolskim tijelima razmatranja zahtjeva podnositelja žalbe u kasacijskom postupku za azil. U njegovu svojstvu kasacijskog suda, nije na Conseil d'État (Državno vijeće) da ocijeni utjecaj koji bi te nove okolnosti mogle imati na određivanje odgovorne države za razmatranje zahtjeva za azil osobito s obzirom na „diskrecijsku klauzulu” predviđenu u članku 17. stavku 1. Uredbe Dublin III.

Osim toga, iz članka 39/2 stavka 2. Zakona od 15. prosinca 1980. proizlazi da se nadzor koji Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) izvršava u pogledu odluka o dublinskom transferu odnosi na zakonitost odluke koju je donijelo upravno tijelo na temelju spisa i informacija kojima je raspolagalo. Odbijanje upravnog suda da uzme u obzir elemente koji su nastali nakon donošenja upravne odluke stoga je u skladu sa zakonskim uvjetima.

Kako bi se ocijenilo je li poštovano pravo na djelotvoran pravni lijek, kako je zajamčeno europskim propisima, potrebno je upitati Sud Europske unije o opsegu koji valja dati načelu djelotvornog pravnog lijeka utvrđenom u članku 27. Uredbe Dublin III zasebno ili u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Suprotno onomu što tvrdi protivna stranka, podnositelju žalbe u kasacijskom postupku ne može se prigovoriti da nije zatražio od upravnog suda da postavi to pitanje jer se odnosi na opseg nadzora koji je izvršio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) i nije povezan s upravnim aktom koji je predmet tužbe o kojoj odlučuje.

Potrebno je preoblikovati pitanje koje je podnio podnositelj žalbe u kasacijskom postupku. Naime, Sud je nadležan da se u prethodnom postupku izjasni o tumačenju prava Europske unije, a ne [omissis] [omissis] o usklađenosti nacionalnog prava s europskim pravom.

Stoga valja postaviti sljedeće pitanje: [omissis] **[orig. str. 10.]** [omissis]. [Vidjeti izreku]

SLIJEDOM NAVEDENOG,

CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE) ODLUČUJE:

[omissis]

Sudu Europske unije se na temelju članka 267. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije postavlja sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 27. Uredbe (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 (preinaka), zasebno ili u vezi s člankom 47. Povelje europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da radi osiguranja prava na djelotvoran pravni lijek zahtijeva da nacionalni sud, ovisno o slučaju, uzme u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke o „dublinskom transferu“?”.

[*omissis*] [orig. str. 11.]

[*omissis*]

[odredbe koje se odnose na postupak i potpisi]