Sud Europske unije
**PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 57/17**
U Luxembourgu 8. lipnja 2017.

Mediji i informiranje

Mišljenje nezavisne odvjetnice u predmetima C-490/16 i C-646/16
A. S./Republika Slovenija i Jafari/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

# Nezavisna odvjetnica Sharpston smatra da su, u iznimnim okolnostima izbjegličke krize, države članice u kojima su zahtjevi za međunarodnu zaštitu bili prvo podneseni odgovorne za njihovo razmatranje

*Izraz „nezakonit prelazak granice" iz Uredbe Dublin III ne obuhvaća situaciju u kojoj su, zbog masovnog priljeva ljudi u granične države članice, te države dopustile državljanima trećih zemalja da uđu na njihovo državno područje i prijeđu preko njega kako bi dospjeli do drugih država članica*

U 2015. više od milijun ljudi – izbjeglica, raseljenih osoba i drugih migranata – pristiglo je u Europsku uniju. Mnogi od tih ljudi tražili su međunarodnu zaštitu. Bilo je to najveće masovno kretanje osoba diljem Europe od Drugog svjetskog rata i čini u potpunosti iznimne okolnosti koje su u pozadini ovih dvaju predmeta.

U ovim postupcima riječ je o zapadnobalkanskoj migrantskoj ruti. Ta ruta uključuje putovanje morem i/ili kopnom od bliskoistočnih zemalja do Turske, potom zapadno do Grčke, a onda do Zapadnog Balkana (Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, Srbije, Hrvatske, Mađarske i Slovenije).

*Predmet C-490/16, A. S.*

A. S., sirijski državljanin, putovao je iz Sirije do Slovenije zapadnobalkanskom rutom. Nakon dolaska do odgovarajućeg graničnog prijelaza na državnoj granici između Srbije i Hrvatske, A. S.-u je bilo dopušteno ući u Hrvatsku i hrvatska tijela organizirala su njegov daljnji prijevoz do slovenske državne granice.

U veljači 2016. A. S. podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu slovenskim tijelima. U skladu s Uredbom Dublin III[1], ako se utvrdi da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu pri dolasku iz treće zemlje „nezakonito prešao" granicu države članice, država članica u koju je ušao odgovorna je za razmatranje zahtjeva. Slovenska tijela smatrala su da je A. S. „nezakonito" ušao u Hrvatsku, u smislu Uredbe, i da je stoga Hrvatska država članica odgovorna za razmatranje A. S.-ova zahtjeva. Hrvatska se složila da će prihvatiti A. S.-a i slovenska tijela obavijestila su ga o toj odluci.

A. S. je osporavao odluku slovenskih tijela tvrdeći da su kriteriji za određivanje odgovorne države članice bili pogrešno primijenjeni jer postupanje hrvatskih tijela (to što su mu dopustila da prijeđe vanjsku granicu) treba tumačiti tako da znači da je A. S. zakonito ušao u Hrvatsku. Vrhovno sodište Republike Slovenije (Vrhovni sud Republike Slovenije) od Suda traži pojašnjenja o tome kako u ovom kontekstu treba primijeniti pretpostavke za nezakonit ili nepropisan ulazak.

*Predmet C-646/16, Jafari*

Khadija Jafari i Zainab Jafari i njihova djeca državljani su Afganistana. Te su obitelji 2015. pobjegle iz Afganistana do Austrije preko zapadnobalkanske rute. Prvotno su ušle na područje EU-a u Grčkoj, gdje su boravile tri dana, prije nego što su ga napustile, da bi na područje EU-a ponovno

[1] Uredba (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. i ispravak u SL 2017., L 49, str. 50.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.)

ušle u Hrvatskoj. Nakon što su dospjele do Austrije, obitelji Jafari podnijele su zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Austrijska tijela smatrala su da je Hrvatska država članica odgovorna za razmatranje tog zahtjeva. Smatrala su da je prvi ulazak obitelji u EU preko Grčke bio nezakonit jer su kao afganistanski državljani morali imati vize. Međutim, s obzirom na to da su u Grčkoj postojali stalni sustavni nedostaci u postupku azila, u skladu s Uredbom Dublin III, Hrvatsku (u koju su ušli na putu do Austrije) trebalo je smatrati odgovornom državom članicom.

Sestre Jafari osporavale su taj zaključak. Tvrde da je njihov ulazak bio dopušten iz humanitarnih razloga u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama[2] i da slijedom toga nije bio „nezakonit". S obzirom na to, smatraju da je Austrija država članica odgovorna za razmatranje njihova zahtjeva.

Verwaltungsgerichtshof Wien (Visoki upravni sud u Beču) od Suda traži smjernice o tome treba li pojam „nezakonitog prelaska" granice tumačiti neovisno ili pak upućivanjem na druge akte EU-a, poput Zakonika o schengenskim granicama, koji se odnose na državljane trećih zemalja koji prelaze vanjsku granicu EU-a.

U ovim dvama predmetima Sudu su upućena pitanja: (i.) treba li Uredbu Dublin III tumačiti u vezi s drugim aktima EU-a; (ii.) jesu li suradnja i pomoć koje su pružile tranzitne države EU-a izjednačeni s izdavanjem vize u smislu te uredbe; (iii.) kako treba tumačiti izraz „nezakonito prešao granicu"; (iv.) jesu li državljani trećih zemalja kojima je tijekom humanitarne krize bilo dopušteno ući u schengensko područje obuhvaćeni iznimkama od redovnih pravila Zakonika o schengenskim granicama; i (v.) što je „ulazak bez vizne obveze" u smislu Uredbe Dublin III.

U svojem današnjem mišljenju nezavisna odvjetnica Eleanor Sharpston podsjeća na izniman činjenični kontekst u kojima su ovi predmeti upućeni i navodi da se od Suda traži pravno rješenje koje je u skladu s dosad neviđenim činjeničnim okolnostima izbjegličke krize.

Kao prvo, nezavisna odvjetnica smatra da **Uredbu Dublin III treba tumačiti upućivanjem na tekst, kontekst i ciljeve samo te uredbe**, a ne u odnosu na druge akte EU-a – točnije, Zakonik o schengenskim granicama i Direktivu o vraćanju[3]. Pri donošenju tog zaključka nezavisna odvjetnica napominje da je Uredba Dublin III sastavni dio Zajedničkog europskog sustava azila i da zato ima svrhu različitu od akata poput Zakonika o schengenskim granicama i Direktive o vraćanju. Također, ta tri akta nemaju zajedničku pravnu osnovu – što pokazuje da njihov kontekst i ciljevi nisu potpuno isti.

Kao drugo, nezavisna odvjetnica zauzima stajalište da u potpuno iznimnim okolnostima masovnog priljeva državljana trećih zemalja to što su **određene države članice osobama u pitanju dopustile prelazak vanjske granice EU-a i daljnji nastavak putovanja do drugih država članica radi podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije izjednačeno s izdavanjem „vize"**. U tom pogledu ističe da pravila koja uređuju izdavanje viza uključuju zadovoljavanje određenog broja formalnosti, koje u ovim predmetima nisu bile poštovane.

Kao treće, nezavisna odvjetnica zaključuje da **izraz „nezakonit prelazak" iz Uredbe Dublin III ne obuhvaća situaciju u kojoj**, zbog masovnog priljeva državljana trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu unutar Europske unije, **države članice dopuštaju državljanima trećih zemalja da prijeđu vanjsku granicu Europske unije i dalje nastave putovanje do drugih država članica** radi podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u određenoj državi članici.

Nezavisna odvjetnica podsjeća da je svrha članka 13. stavka 1. Uredbe – u kojem stoji da je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ona u koju je

[2] Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str.1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)

[3] Direktiva 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.)

državljanin treće zemlje ušao nezakonitim prelaskom – osigurati da države članice paze na jamčenje integriteta vanjske granice EU-a. Međutim, prema njezinu mišljenju, svrha Uredbe nije osigurati održivo dijeljenje odgovornosti za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu diljem Europske unije kao odgovor na izniman priljev osoba – što je pozadina ovih prethodnih pitanja.

U tim okolnostima, **iako se za ulazak A. S.-a i obitelji Jafari na područje EU-a ne može reći da je bio „zakonit", prema mišljenju nezavisne odvjetnice, on se ne može kategorizirati ni kao „nezakonit" u smislu te uredbe. To je tako osobito zato što su tranzitne države članice EU-a ne samo tolerirale masovne prelaske preko granice nego su i aktivno pomagale pri ulasku na svoje državno područje i tranzitu preko njega.** Prema mišljenju nezavisne odvjetnice, **Uredba jednostavno nije bila zamišljena za obuhvaćanje tako iznimnih okolnosti** i stoga izraz „nezakonito prešao granicu" ne obuhvaća okolnosti upućenih predmeta.

Kao četvrto, nezavisna odvjetnica smatra da je **država članica, u iznimnim okolnostima predmeta u pitanju, mogla primijeniti odstupanje iz Zakonika o schengenskim granicama, koji omogućuje da se državljanima trećih zemalja dopusti prelazak vanjske granice iz humanitarnih razloga** ili zbog međunarodnih obveza. Nezavisna odvjetnica misli da nije bilo potrebno da država članica provede pojedinačnu procjenu u odnosu na osobu u pitanju jer, prema njezinu mišljenju, to nije pretpostavka za primjenu tog odstupanja.

Naposljetku, **nezavisna odvjetnica odbacuje ideju da, u okolnostima ovog slučaja, dopuštanje državljanima trećih zemalja da uđu na područje država članica EU-a čini ulazak bez vizne obveze za potrebe Uredbe Dublin III.** Smatra da, osim izričitih iznimki propisanih pravom Unije, ne postoje druge okolnosti u kojima bi državljani trećih zemalja mogli biti izuzeti od obveze imanja vize. Nadalje, države članice ne mogu jednostrano na dodatnim temeljima ne primijeniti opći zahtjev da određeni državljani trećih zemalja moraju imati vizu za ulazak u Europsku uniju, osobito u okolnostima u kojima ta država članica nije provela pojedinačnu procjenu.

Nakon što je došla do gore navedenih zaključaka, nezavisna odvjetnica razmatra primjenu Uredbe na dva predmeta u pitanju. Podsjeća na dosad neviđen priljev osoba na Zapadni Balkan[4] i na činjenicu da nikakav posebno prilagođen kriterij nije bio unesen u Uredbu Dublin III za obuhvaćanje te situacije. Prema mišljenju nezavisne odvjetnice, **ako bi se granične države članice, poput Hrvatske, smatrale odgovornima za prihvat i postupanje s iznimno velikim brojem tražitelja azila, postoji stvaran rizik da se one jednostavno neće moći nositi s tom situacijom.** To bi potom moglo staviti države članice u položaj da se ne mogu uskladiti sa svojim obvezama na temelju prava Unije i međunarodnog prava.

Slijedom toga, uzimajući u obzir cilj Uredbe da se odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu jasno raspodijeli među državama članicama i činjenicu da ni u jednom slučaju država članica u kojoj su zahtjevi podneseni nije dobrovoljno prihvatila odgovornost, **te zahtjeve treba razmotriti prva država članica u kojoj su oni podneseni, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Uredbe Dublin III.**

Nezavisna odvjetnica zaključuje da je **Slovenija država članica odgovorna za razmatranje A. S.-ova zahtjeva** za međunarodnu zaštitu i da je **Austrija država članica odgovorna za razmatranje zahtjevâ obitelji Jafari.**

---

**NAPOMENA:** Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu, u punoj neovisnosti, pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

**NAPOMENA:** Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da, u okviru postupka koji se pred njima vodi, upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

---

[4] Između 16. rujna 2015. i 5. ožujka 2016. u Hrvatsku je ušlo ukupno 685 068 osoba.

*Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.*

*Cjelovit tekst mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.*

*Osoba za kontakt: Iliiana Paliova ☎ (+352) 4303 3708*