



Tematski prikaz

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Predgovor

Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljaniin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin II), koja je donesena na temelju članka 63. UEZ-a, stupila je na snagu 17. ožujka 2003. Ta je uredba izmijenjena Uredbom (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III), koja je donesena na temelju članka 78. stavka 2. točke (e) UFEU-a. Uredba Dublin III stupila je na snagu 19. srpnja 2013. i primjenjuje se na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene nakon 1. siječnja 2014.

Načelo na kojem se temelje ti akti jest da svaki zahtjev za azil ili za međunarodnu zaštitu koji državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva podnese na području države članice, uključujući granicu ili tranzitno područje, treba razmotriti samo jedna država članica. Tim se uredbama utvrđuju kriteriji za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva i postupak kojim se omogućuje to određivanje.

Kriteriji za određivanje države članice odgovorne za zahtjev za međunarodnu zaštitu navedeni su hijerarhijskim redoslijedom u poglavlju III. Uredbe Dublin III¹ te se njima nastoji omogućiti državi članici kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu da dozna koja će država članica u konačnici biti odgovorna za razmatranje tog zahtjeva.

Ti su kriteriji utvrđeni u poglavlju III. i navedeni su sljedećim redoslijedom:

- najbolji interes maloljetnika bez pratnje²;
- nazočnost na državnom području države članice člana obitelji koji je korisnik³ ili podnositelj⁴ zahtjeva za međunarodnu zaštitu;
- održavanje obiteljske veze⁵;
- izdavanje dokumenata o boravku ili viza⁶;

¹ Konkretnije, u člancima 8. do 15. te uredbe. Prije su se nalazili u člancima 6. do 14. Uredbe Dublin II.

² Članak 8. Uredbe Dublin III odnosno članak 6. Uredbe Dublin II

³ Članak 9. Uredbe Dublin III odnosno članak 7. Uredbe Dublin II

⁴ Članak 10. Uredbe Dublin III odnosno članak 8. Uredbe Dublin II

⁵ Članak 11. Uredbe Dublin III odnosno članak 14. Uredbe Dublin II

⁶ Članak 12. Uredbe Dublin III odnosno članak 9. Uredbe Dublin II

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

- nezakonit ulazak i/ili boravak⁷;
- ulazak bez vizne obveze⁸;
- zahtjev za azil podnesen na međunarodnom tranzitnom području⁹.

Ti se kriteriji primjenjuju na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj prvi put podnio zahtjev za azil u državi članici¹⁰.

Uredbama Dublin II i Dublin III predviđeni su dodatni posebni kriteriji za određivanje odgovorne države članice.

Tako, među ostalim, kad na temelju kriterija navedenih u tim uredbama nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu¹¹. Nadalje, kad podnositelja zahtjeva nije moguće transferirati u državu članicu koja je prvobitno određena kao odgovorna zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da u toj državi članici postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva koji izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice nastavlja s razmatranjem kriterija iz poglavlja III. kako bi utvrdila može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu. Kada podnositelja zahtjeva nije moguće transferirati ni u jednu državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice postaje odgovorna država članica¹².

Osim toga, predviđena su posebna pravila u slučajevima kada je podnositelj zahtjeva ovisan o članu obitelji koji zakonito boravi u jednoj od država članica ili kada je član njegove obitelji ovisan o pomoći podnositelja zahtjeva¹³. Naposljetku, diskrecijska klauzula¹⁴ omogućuje svakoj državi članici da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva i onda kad takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz tih uredbi.

⁷ Članak 13. Uredbe Dublin III odnosno članak 10. Uredbe Dublin II

⁸ Članak 14. Uredbe Dublin III odnosno članak 11. Uredbe Dublin II

⁹ Članak 15. Uredbe Dublin III odnosno članak 12. Uredbe Dublin II

¹⁰ Članak 7. stavak 2. Uredbe Dublin III odnosno članak 5. stavak 2. Uredbe Dublin II

¹¹ Članak 3. stavak 2. prvi podstavak Uredbe Dublin III odnosno članak 13. Uredbe Dublin II

¹² Članak 3. stavak 2. drugi i treći podstavak Uredbe Dublin III. Uredba Dublin II nije sadržavala odgovarajuće odredbe. Naime, odredbe članka 3. stavka 2. drugog i trećeg podstavka Uredbe Dublin III uvedene su kao posljedica razvoja sudske prakse, konkretnije, nakon [presude od 21. prosinca 2011. \(veliko vijeće\), N. S. i dr. \(C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865\)](#).

¹³ Članak 16. Uredbe Dublin III, naslovljen „Uzdržavane osobe”. Prije članak 15. Uredbe Dublin II, koji se obično naziva „humanitarna klauzula”.

¹⁴ Članak 17. Uredbe Dublin III, naslovljen „Diskrecijske klauzule”. Prije članak 3. stavak 2. Uredbe Dublin II, koji se obično naziva „klauzula suverenosti”, a koji je doveo do više odluka Suda (presude [od 21. prosinca 2011. \(veliko vijeće\), N. S. i dr. \(C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865\)](#) i [od 14. studenoga 2013. \(veliko vijeće\), Puid \(C-4/11, EU:C:2013:740\)](#)).

Popis akata

Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)

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 državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49., str. 50.)

Uredba Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljani treće zemlje podnosi u jednoj od država članica (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.)

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 (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.)

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL L, 2023/90200)

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.)

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.)

Sadržaj

PREDGOVOR	3
POPIS AKATA.....	5
I. ODREĐIVANJE ODGOVORNE DRŽAVE ČLANICE	7
1. Kriteriji za određivanje odgovorne države članice	7
1.1. Najbolji interes maloljetnika.....	7
1.2. Obiteljske veze.....	8
1.2.1. Prisutnost člana obitelji, korisnika međunarodne zaštite	8
1.2.2. Veza ovisnosti	11
1.3. Ulazak na državno područje	12
2. Odstupanja od kriterija za određivanje odgovorne države članice	14
2.1. Opasnost od povrede članka 4. Povelje.....	14
2.2. Diskrecijska klauzula države članice o kojoj je riječ.....	22
3. Nepostojanje izričite odluke o određivanju odgovorne države članice	26
4. Premještanje – Mehanizam privremenog odstupanja od dublinskog mehanizma	27
II. POSTUPAK TRANSFERA U ODGOVORNU DRŽAVU ČLANICU	32
1. Ponovni prihvrat u slučaju nezakonitog povratka u državu članicu koja je provela transfer	32
2. Prethodna odluka o transferu	33
3. Rok za transfer	34
III. OPSEG SUDSKOG NADZORA ODLUKE O TRANSFERU	37
1. Ograničeni sudski nadzor – Uredba Dublin II	37
2. Prošireni sudski nadzor – Uredba Dublin III	38
2.1. Nepoštovanje tehničkih odredbi.....	39
2.2. Nepoštovanje rokova.....	42
2.3. Nadzor odluke o transferu u slučaju ponovnog prihvata	46
2.4. Nadzor odluke o prihvatu maloljetnika bez pratnje	48
2.5. Mogućnost pozivanja na okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu	50

I. Određivanje odgovorne države članice

1. Kriteriji za određivanje odgovorne države članice

1.1. Najbolji interes maloljetnika

Presuda od 6. lipnja 2013. (četvrto vijeće), MA i dr. (C-648/11, [EU:C:2013:367](#))

„Uredba (EZ) br. 343/2003 – Određivanje odgovorne države članice – Maloljetnik bez pratnje – Zahtjevi za azil uzastopno podneseni u dvjema državama članicama – Odsutnost člana maloljetnikove obitelji na državnom području države članice – Članak 6. drugi stavak Uredbe br. 343/2003 – Transfer maloljetnika u državu članicu u kojoj je podnio svoj prvi zahtjev – Usklađenost – Najbolji interes djeteta – Članak 24. stavak 2. Povelje”

Dvoje maloljetnika eritrejskog državljanstva (osobe MA i BT) i maloljetnik iračkog državljanstva (osoba DA) podnijeli su zahtjev azil u Ujedinjenoj Kraljevini. Nijedan član njihovih obitelji nije se zakonito nalazio u drugoj državi članici Unije. Tijela Ujedinjene Kraljevine utvrdila su da su te osobe već podnijele zahtjeve za azil u drugim državama članicama, odnosno u Italiji (osobe MA i BT) i Nizozemskoj (osoba DA). Stoga je donesena odluka o transferu maloljetnikâ u te države, koje su se smatrale odgovornima za razmatranje njihovih zahtjeva za azil.

Ako je podnositelj zahtjeva za azil maloljetnik bez pratnje, Uredbom Dublin II predviđeno je da je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva ona u kojoj se član njegove obitelji nalazi u skladu sa zakonom, pod uvjetom da je to u interesu maloljetnika. Ako nema člana obitelji, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva je ona u kojoj je maloljetnik podnio svoj zahtjev za azil, pri čemu se tom uredbom ne precizira je li riječ o prvom zahtjevu koji je maloljetnik podnio u jednoj državi članici ili o zahtjevu koji je posljednji podnio u drugoj državi članici.

U tom pogledu Sud je utvrdio da će, ako je maloljetnik bez pratnje čiji se nijedan član obitelji ne nalazi zakonito na području Europske unije podnio zahtjeve za azil u više od jedne države članice, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva biti ona u kojoj se maloljetnik nalazi, nakon što je ondje podnio zahtjev. Taj zaključak proizlazi iz konteksta i cilja te uredbe, a to je jamčenje učinkovitog pristupa procjeni podnositelja zahtjeva za azil kao izbjeglice, uz posvećivanje posebne pozornosti maloljetnicima bez pratnje. Stoga, budući da oni čine kategoriju posebno ranjivih osoba, važno je da se postupak za određivanje odgovorne države članice ne produljuje više nego što je to strogo nužno, što u načelu podrazumijeva da se te osobe ne transferiraju u drugu državu članicu.

Ta su razmatranja potkrijepljena zahtjevom poštovanja temeljnih prava, među kojima je i zahtjev osiguravanja da u svim radnjama koje se odnose na djecu, bez obzira na to provode li ih javna tijela ili privatne institucije, najbolji interes djeteta bude na prvom

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

mjestu¹⁵. Stoga je, u interesu maloljetnikâ bez pratnje, važno ne produljivati nepotrebno postupak određivanja odgovorne države članice, već im omogućiti brz pristup postupcima za utvrđivanje statusa izbjeglice.

Sud je pojasnio da takvo tumačenje ne znači da maloljetnik bez pratnje kojemu je zahtjev za azil meritorno odbijen u prvoj državi članici može nakon toga prisiliti drugu državu članicu da razmotri zahtjev za azil. Naime, države članice nisu obvezne provjeravati status izbjeglice podnositelja zahtjeva ako se zahtjev smatra nedopuštenim zato što je podnositelj zahtjeva za azil podnio istovjetan zahtjev nakon što je protiv njega donesena konačna odluka.

1.2. Obiteljske veze

1.2.1. Prisutnost člana obitelji, korisnika međunarodne zaštite

Presuda od 1. kolovoza 2022., Bundesrepublik Deutschland (Dijete izbjeglicâ rođeno izvan države domaćina) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika u području azila – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 (Dublin III) – Zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u državi članici svojeg rođenja – Roditelji tog maloljetnika koji su prethodno dobili status izbjeglice u drugoj državi članici – Članak 3. stavak 2. – Članak 9. – Članak 20. stavak 3. – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. stavak 2. točka (a) – Dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odgovornost za njegovo razmatranje”

Tužiteljica, državljanka Ruske Federacije, rođena je u Njemačkoj 2015. Njezini roditelji i petero braće i sestara, koji također imaju rusko državljanstvo, u ožujku 2012. dobili su status izbjeglice u Poljskoj. U prosincu 2012. napustili su Poljsku i došli u Njemačku, gdje su podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Republika Poljska odbila je prihvatiti zahtjev njemačkih tijela za ponovni prihvati tih osoba jer su one već imale međunarodnu zaštitu na njezinu državnom području. Njemačka tijela potom su odbacila zahtjeve za međunarodnu zaštitu kao nedopuštene zbog statusa izbjeglice koji su te osobe već dobile u Poljskoj. Tužiteljčina obitelj, međutim, nastavila je boraviti na njemačkom državnom području.

U ožujku 2018. tužiteljica je njemačkim tijelima podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Taj je zahtjev odbačen kao nedopušten, među ostalim, na temelju Uredbe Dublin III.

¹⁵ Usto valja istaknuti da se to uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta pri određivanju države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva koje su podnijeli maloljetnici bez pratnje sada spominje u članku 8. stavku 4. Uredbe Dublin III.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena tužba protiv potonje odluke o odbacivanju zahtjeva, dvoji o tome je li Savezna Republika Njemačka država članica odgovorna za razmatranje tužiteljičina zahtjeva i, u slučaju potvrdnog odgovora, ima li ta država članica pravo odbaciti taj zahtjev kao nedopušten na temelju Direktive o postupcima.

Konkretnije, taj se sud pita o primjeni po analogiji određenih odredbi Uredbe Dublin III i Direktive o postupcima na tužiteljičinu situaciju. U tom pogledu želi doznati, s jedne strane, primjenjuje li se, kako bi se spriječila sekundarna kretanja, članak 20. stavak 3. Uredbe Dublin III, koji se osobito odnosi na položaj djece rođene nakon dolaska podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u državi članici svojeg rođenja kada njegovi roditelji već imaju međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici¹⁶. S druge strane, pita se primjenjuje li se članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive o postupcima¹⁷ na maloljetnika čiji su roditelji korisnici međunarodne zaštite u drugoj državi članici, ali koji sâm nije korisnik te zaštite.

Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, na ta pitanja odgovorio niječno. Konkretnije, naveo je, s jedne strane, da je, u skladu s Uredbom Dublin III, država članica u kojoj maloljetnik podnese pisani zahtjev za međunarodnu zaštitu odgovorna za razmatranje tog zahtjeva i, s druge strane, da država članica ne može njegov zahtjev proglasiti nedopuštenim zbog toga što su članovi njegove obitelji napustili drugu državu članicu u kojoj su bili korisnici međunarodne zaštite te su nezakonito otišli u državu članicu u kojoj je maloljetnik podnio svoj zahtjev. Ako nije podnesen pisani zahtjev, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je zahtjev podnesen, osim ako se druga država članica odredi odgovornom primjenom kriterija navedenih u Uredbi.

U tom pogledu, kao prvo, Sud je smatrao da članak 20. stavak 3. Uredbe Dublin III nije po analogiji primjenjiv na situaciju u kojoj maloljetnik i njegovi roditelji podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu u državi članici u kojoj je taj maloljetnik rođen, iako su njegovi roditelji već korisnici međunarodne zaštite u drugoj državi članici. Naime, s jedne strane, ta odredba pretpostavlja da članovi maloljetnikove obitelji još uvijek imaju svojstvo „podnositelja zahtjeva”, tako da se njome ne uređuje položaj djeteta rođenog nakon što su članovi njegove obitelji dobili međunarodnu zaštitu u državi članici različitoj od one u kojoj je dijete rođeno i boravi sa svojom obitelji. S druge strane, situacija maloljetnika čiji su članovi obitelji podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu i ona maloljetnika čiji članovi obitelji već jesu korisnici takve zaštite nisu usporedive u kontekstu sustava

¹⁶ Na temelju te odredbe, koja se odnosi na postupak prihvata, položaj maloljetnika koji prati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i u skladu je s definicijom „člana obitelji”, nerazdvojiv je od položaja člana obitelji i predmet je razmatranja u državi članici koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu tog člana obitelji i kada maloljetnik sam po sebi nije podnositelj zahtjeva, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika. Isti se postupak primjenjuje na djecu rođenu nakon dolaska podnositelja zahtjeva na državno područje država članica, bez potrebe da se započne novi postupak za njihov prihvata.

¹⁷ Na temelju te odredbe države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim ako je druga država članica već priznala međunarodnu zaštitu.

uspostavljenog Uredbom Dublin III. Naime, pojmovi „podnositelj zahtjeva”¹⁸ i „korisnik međunarodne zaštite”¹⁹ obuhvaćaju različite pravne statute koji su uređeni različitim odredbama te uredbe. Slijedom toga, primjenom po analogiji članka 20. stavka 3. na situaciju maloljetnika čiji su članovi obitelji već korisnici međunarodne zaštite i taj maloljetnik i država članica koja je članovima njegove obitelji priznala tu zaštitu bili bi lišeni primjene mehanizama predviđenih tom uredbom. To bi osobito imalo za posljedicu to da bi takav maloljetnik mogao biti predmet odluke o transferu a da za njega nije pokrenut postupak za prihvata.

Osim toga, Uredbom Dublin III predviđaju se posebna pravila u slučaju kad je postupak koji je pokrenut u odnosu na članove obitelji podnositelja zahtjeva okončan i kad im je kao korisnicima međunarodne zaštite dopušteno boraviti u državi članici. Konkretnije, njezinim člankom 9. određuje se da je u takvoj situaciji potonja država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da dotične osobe pisanim putem izraze tu želju. Točno je da taj uvjet isključuje primjenu članka 9. ako ne postoji izraz takve želje. Ta situacija osobito može nastati kada se zahtjev za međunarodnu zaštitu dotičnog maloljetnika podnese nakon nezakonitog sekundarnog kretanja njegove obitelji iz prve države članice u državu članicu u kojoj je taj zahtjev podnesen. Međutim, ta okolnost ne mijenja činjenicu da je zakonodavac Unije tim člankom predvidio odredbu koja točno obuhvaća navedenu situaciju. Osim toga, s obzirom na jasan tekst članka 9., ne može se odstupiti od tog zahtjeva da se želja izrazi pisanim putem.

U tim okolnostima, u situaciji u kojoj dotične osobe nisu u pisanom obliku izrazile želju da država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu djeteta bude ona u kojoj je članovima njegove obitelji dopušteno boraviti kao korisnicima međunarodne zaštite, odgovorna država članica odredit će se na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III²⁰.

Kao drugo, Sud je utvrdio da članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive o postupcima nije po analogiji primjenjiv na zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je maloljetnik podnio u jednoj državi članici kad korisnik međunarodne zaštite u drugoj državi članici nije to dijete osobno, nego njegovi roditelji. U tom pogledu Sud je podsjetio na to da se u toj direktivi taksativno nabrajaju situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten. Usto, odredba kojom se predviđaju ti razlozi nedopuštenosti predstavlja odstupanje od obveze država članica da meritorno razmotre sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Iz taksativnosti i derogativnosti te odredbe proizlazi da je treba usko tumačiti i da se stoga ne može primijeniti na situaciju koja ne odgovara njezinu tekstu. Područje primjene *ratione personae* te odredbe stoga se

¹⁸ U smislu članka 2. točke (c) Uredbe Dublin III

¹⁹ U smislu članka 2. točke (f) Uredbe Dublin III

²⁰ U skladu s tom odredbom, kada na temelju kriterija navedenih u Uredbi Dublin III nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen taj zahtjev.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

ne može proširiti na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji sâm nije korisnik takve zaštite.

1.2.2. Veza ovisnosti

Presuda od 6. studenoga 2012. (veliko vijeće), K (C-245/11, [EU:C:2012:685](#))

„Uredba (EZ) br. 343/2003 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Humanitarna klauzula – Članak 15. te uredbe – Osoba kojoj je odobren azil u državi članici, a koja ovisi o pomoći podnositelja zahtjeva za azil zbog toga što je ozbiljno bolesna – Članak 15. stavak 2. Uredbe – Obveza te države članice, koja nije odgovorna s obzirom na kriterije iz poglavlja III. te uredbe, da razmotri zahtjev za azil koji je podnio navedeni podnositelj zahtjeva za azil – Uvjeti”

Osoba K nezakonito je ušla u Poljsku iz treće zemlje te je ondje u ožujku 2008. podnijela prvi zahtjev za azil. Zatim je napustila poljsko državno područje te je nezakonito ušla u Austriju, gdje se pridružila jednom od svojih punoljetnih sinova, koji je ondje sa svojom suprugom i njihovo troje maloljetne djece imao status izbjeglice. U travnju 2008. osoba K podnijela je u Austriji drugi zahtjev za azil. Snaha osobe K bila je ovisna o njezinoj pomoći zbog toga što je imala novorođenče te zbog teške bolesti i ozbiljnog invaliditeta koji su bili posljedica traumatskog iskustva u trećoj zemlji.

Smatrajući da je Republika Poljska odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji je podnijela osoba K, austrijska tijela zatražila su od te države članice da je ponovno prihvate te su stoga odbila njezin zahtjev za azil podnesen u Austriji.

Sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud treba li u situaciji poput one u postupku koji se pred njim vodi primijeniti humanitarnu klauzulu iz članka 15. Uredbe Dublin II, s posljedicom da bi Austrija bila nadležna za odlučivanje o tom zahtjevu za azil.

Sud je presudio da članak 15. stavak 2. Uredbe Dublin II treba tumačiti na način da – u okolnostima u kojima je osoba kojoj je u jednoj državi članici odobren azil ovisna, među ostalim, zbog ozbiljne bolesti, o članu svoje obitelji koji je podnositelj zahtjeva za azil, ali čiji se zahtjev, u skladu s kriterijima navedenima u poglavlju III. te uredbe, razmatra u drugoj državi članici – država članica u kojoj te osobe borave postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Sud je smatrao da je na toj državi članici da preuzme obveze povezane s tom odgovornošću i da o tome obavijesti državu članicu koja je prethodno bila odgovorna, čak i ako ta potonja nije podnijela zahtjev u tom smislu u skladu s drugom rečenicom stavka 1. tog članka.

Naime, članak 15. stavak 2. Uredbe Dublin II primjenjuje se u situaciji ovisnosti u kojoj nije podnositelj zahtjeva za azil taj koji je ovisan o pomoći člana svoje obitelji, a koji se nalazi u državi članici različitoj od one za koju je utvrđeno da je odgovorna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. te uredbe, nego je član obitelji koji se nalazi u toj drugoj državi članici ovisan o pomoći podnositelja zahtjeva za azil. Ta se odredba

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

također primjenjuje kad su humanitarni razlozi koji su u njoj navedeni ispunjeni u pogledu osobe koja je ovisna u smislu te odredbe i koja, premda nije član obitelji u smislu članka 2. točke (i) te uredbe, ima obiteljske veze s podnositeljem zahtjeva za azil te kojoj on može učinkovito pružiti potrebnu pomoć^{21 22}.

1.3. Ulazak na državno područje

Presude od 26. srpnja 2017. (veliko vijeće), Jafari (C-646/16, [EU:C:2017:586](#)) i od 26. srpnja 2017. (veliko vijeće), A. S. (C-490/16, [EU:C:2017:585](#))²³

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Dolazak iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu – Organizacija prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici – Ulazak dopušten odstupanjem iz humanitarnih razloga – Članak 2. točka (m) – Pojam ‚viza‘ – Članak 12. – Izdavanje vize – Članak 13. – Nezakonit prelazak vanjske granice“

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Dolazak iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu – Organizacija prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici – Ulazak dopušten odstupanjem iz humanitarnih razloga – Članak 13. – Nezakonit prelazak vanjske granice – Rok od dvanaest mjeseci od prelaska granice – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora – Članak 29. – Rok od šest mjeseci za provedbu transfera – Računanje rokova – Podnošenje pravnog lijeka – Suspenzivni učinak“

Sirijski državljani ([presuda A. S., C-490/16](#)) i članovi dviju afganistanskih obitelji ([presuda Jafari, C-646/16](#)), iako nisu imali odgovarajuću vizu, prešli su 2016. granicu između Hrvatske i Srbije. Hrvatska tijela organizirala su prijevoz tih osoba do hrvatsko-slovenske granice, kako bi im pomogla da dođu do drugih država članica u kojima će podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Sirijski državljani potom je podnio takav zahtjev u Sloveniji, dok su članovi afganistanskih obitelji to učinili u Austriji. Međutim, i Slovenija i Austrija smatrale su, s obzirom na to da su podnositelji zahtjeva nezakonito ušli u Hrvatsku, da je u skladu s

²¹ U skladu s člankom 11. stavkom 4. Uredbe Komisije br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljani treće zemlje podnose u jednoj od država članica (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.)

²² Valja napomenuti da zakonodavac u Uredbi Dublin III nije kodificirao sudsku praksu koja proizlazi iz presude od 6. studenoga 2012. (veliko vijeće), K (C-245/11, [EU:C:2012:685](#)) te je ograničio obveze država članica u tom području. Člankom 16. te uredbe predviđa se da, kad je podnositelj zahtjeva ovisan o pomoći svojeg djeteta, brata ili sestre ili roditelja koji zakonito borave u jednoj od država članica, ili je dijete, brat ili sestra ili roditelj koji zakonito boravi u jednoj od država članica ovisan o pomoći podnositelja zahtjeva, države članice uobičajeno zadržavaju zajedno ili spajaju podnositelja zahtjeva s djetetom, bratom ili sestrom ili roditeljem.

²³ Presuda je također navedena u odjeljku III.2.1., naslovljenom „Nepoštovanje tehničkih odredbi“.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Uredbom Dublin III na tijelima te države članice da razmotre zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su podnijele te osobe.

Dotične osobe osporavale su pred sudom odluke slovenskih i austrijskih tijela tvrdeći da se njihov ulazak u Hrvatsku ne može smatrati nezakonitim i da je, u skladu s Uredbom Dublin III, stoga na slovenskim i austrijskim tijelima da razmotre njihove zahtjeve.

U tom kontekstu, sudovi koji su uputili zahtjev zatražili su od Suda odgovor na pitanje treba li ulazak tih osoba smatrati zakonitim u smislu Uredbe Dublin III. Osim toga, austrijski sud također je želio doznati je li postupanje hrvatskih tijela jednako izdavanju vize te države članice.

Tako je Sud prije svega utvrdio da je viza, u smislu Uredbe Dublin III, „dozvola ili odluka države članice koja je potrebna za tranzit ili ulazak” na područje te države članice ili više njih. Slijedom toga, s jedne strane, pojam vize upućuje na akt koji je formalno donijela nacionalna administracija, a ne na puko toleriranje, i, s druge strane, viza se ne može miješati s prihvatom na područje države članice jer se ona zahtijeva upravo zato da bi taj prihvrat bio dopušten.

U tim okolnostima Sud je istaknuo da se prihvrat državljanina treće zemlje na područje države članice ne može smatrati vizom, čak i ako se taj prihvrat objašnjava nastankom izvanrednih okolnosti koje obilježava masovni priljev raseljenih osoba u Uniju. Osim toga, Sud je smatrao da se prelazak granice protivno uvjetima koji se zahtijevaju propisom koji se primjenjuje u predmetnoj državi članici nužno treba smatrati „nezakonitim” u smislu Uredbe Dublin III.

Kad je riječ o mogućnosti država članica na temelju Zakonika o schengenskim granicama²⁴ da iz humanitarnih razloga odobre ulazak na svoje državno područje državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete ulaska, Sud je podsjetio na to da takvo odobrenje vrijedi samo za državno područje države članice o kojoj je riječ, a ne za državno područje drugih država članica.

Štoviše, priznati da ulazak državljanina treće zemlje koji je država članica odobrila na temelju humanitarnih razloga, odstupanjem od uvjeta ulaska koji se u načelu zahtijevaju od takvog državljanina, ne predstavlja nezakonit prelazak granice značilo bi da ta država članica nije odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je ta osoba podnijela u drugoj državi članici. Međutim, takav zaključak ne bi bio u skladu s Uredbom Dublin III, kojom se prvoj državi članici u kojoj je takva osoba ušla na područje Unije dodjeljuje odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela ta osoba. Stoga se država članica koja je odlučila iz humanitarnih razloga

²⁴ 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 (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.)

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

odobriti ulazak na svoje državno područje državljaninu treće zemlje koji nema vizu i na kojeg se ne primjenjuje izuzeće od vizne obveze ne može izuzeti od takve odgovornosti.

U tim je okolnostima Sud presudio da pojam „nezakonit prelazak granice” obuhvaća i situaciju u kojoj država članica prihvaća na svoje državno područje državljane treće zemlje pozivajući se na humanitarne razloge i odstupajući od uvjeta ulaska koji se u načelu zahtijevaju od državljana trećih zemalja.

Osim toga, pozivajući se na mehanizme uspostavljene Uredbom Dublin III, Direktivom 2001/55 i člankom 78. stavkom 3. UFEU-a, Sud je utvrdio da okolnost da je do prelaska granice došlo prilikom dolaska iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu nije odlučujuća.

Sud je također istaknuo da se prihvati tih državljana trećih zemalja može olakšati tako da druge države članice, jednostrano ili usklađeno, u duhu solidarnosti, primjenjuju „klausulu suverenosti”, koja im omogućuje da odluče razmotriti zahtjeve za međunarodnu zaštitu koji su im podneseni čak i u slučaju kad to razmatranje nije njihova odgovornost na temelju kriterija iz Uredbe Dublin III.

Sud je naposljetku podsjetio na to da se transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odgovornu državu članicu ne može provesti ako, zbog dolaska iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu, postoji stvarna opasnost da će dotična osoba u slučaju provedbe tog transfera biti izložena nečovječnom i ponižavajućem postupanju.

2. Odstupanja od kriterija za određivanje odgovorne države članice

2.1. Opasnost od povrede članka 4. Povelje

Opasnost od povrede članka 4. Povelje, u kojem se navodi da se „nitko ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni”, može utjecati na određivanje države članice odgovorne za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ovisno o slučaju, može biti riječ o opasnosti:

- tijekom postupka azila, zbog sustavnih nedostataka u tom postupku i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici u koju bi podnositelja zahtjeva trebalo transferirati;
- tijekom transfera u državu članicu koja je određena kao odgovorna, zbog posebnog stanja podnositelja zahtjeva;
- nakon postupka azila, zbog životnih uvjeta korisnika međunarodne zaštite u državi članici u koju bi podnositelja zahtjeva trebalo transferirati.

Presuda od 21. prosinca 2011. (veliko vijeće), N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, [EU:C:2011:865](#))

„Pravo Unije – Načela – Temeljna prava – Provedba prava Unije – Zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja – Zajednički europski sustav azila – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Pojam ‚sigurne zemlje‘ – Transfer podnositelja zahtjeva za azil u odgovornu državu članicu – Obveza – Oboriva pretpostavka da ta država članica poštuje temeljna prava“

Predmeti u kojima su donesene te presude odnosili su se na nekoliko podnositelja zahtjeva za azil koji su došli u Ujedinjenu Kraljevinu ili u Irsku, nakon što su ušli u Europsku uniju preko Grčke te su odbili biti transferirani u tu zemlju. Te su se osobe usprotivile svojem vraćanju u Grčku tvrdeći da postupci azila u toj državi imaju ozbiljne nedostatke, da je stopa odobravanja azila ondje iznimno niska, da su pravni lijekovi u tim postupcima nedovoljni i teško dostupni te da su uvjeti prihvata podnositeljâ zahtjeva za azil neprimjereni.

U tom kontekstu, sudovi koji su uputili zahtjev zatražili su od Suda odgovor na pitanje moraju li – s obzirom na opterećenost grčkog sustava azila i njegove učinke na postupanje prema podnositeljima zahtjeva i na razmatranje njihovih zahtjeva – tijela države članice koja trebaju provesti transfer podnositeljâ zahtjeva u Grčku prethodno provjeriti poštuje li ta država stvarno temeljna prava. Također su željeli doznati trebaju li ta tijela, u slučaju da ta država ne poštuje temeljna prava, prihvatiti odgovornost da sama razmotre zahtjev.

Sud je, kao prvo, podsjetio na to da je zajednički europski sustav azila osmišljen u kontekstu u kojem se može pretpostaviti da sve države koje u njemu sudjeluju poštuju temeljna prava i da države članice u tom pogledu mogu imati uzajamno povjerenje jedna u drugu. Na temelju tog načela Sud je ispitao moraju li nacionalna tijela koja trebaju provesti transfer u državu odgovornu za zahtjev za azil, koja je određena na temelju Uredbe Dublin II, prethodno ispitati poštuju li se u toj državi temeljna prava.

U tom pogledu Sud je istaknuo da, premda i najmanja povreda pravila kojima se uređuje pravo na azil nije dovoljna kako bi se spriječio transfer podnositelja zahtjeva za azil u uobičajeno odgovornu državu članicu, pravu Unije protivi se primjena neoborive pretpostavke prema kojoj država članica koja je određena kao odgovorna poštuje temeljna prava Europske unije. Naime, države članice, uključujući nacionalne sudove, ne smiju transferirati podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu koja je određena kao odgovorna ako ne mogu zanemariti da sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima prihvata podnositeljâ zahtjeva za azil predstavljaju ozbiljne i utvrđene razloge za pretpostavku da će podnositelj zahtjeva biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje.

Osim toga, Sud je dodao da, ne dovodeći u pitanje ovlast da sama razmotri zahtjev, država članica koja treba transferirati podnositelja zahtjeva u državu članicu odgovornu u skladu s Uredbom i koja je suočena s nemogućnošću da to učini treba razmotriti druge kriterije iz te uredbe, kako bi provjerila može li se na temelju nekog od daljnjih kriterija

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

odrediti druga država članica kao odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. U tom pogledu mora voditi računa o tome da ne pogorša situaciju u kojoj su temeljna prava tog podnositelja zahtjeva povrijeđena nerazumno dugim trajanjem postupka određivanja odgovorne države članice. Ako je potrebno, ona mora sama razmotriti zahtjev.

Valja istaknuti da je Sud u toj presudi prvi put utvrdio da stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog sustavnih nedostataka u postupku azila i uvjetima prihvata podnositeljâ zahtjeva za azil u odgovornoj državi članici nalaže državama članicama obvezu odstupanja od kriterija za određivanje odgovorne države članice utvrđenih Uredbom Dublin II. To je načelo sudske prakse nakon toga kodificirano u Uredbi Dublin III (članak 3. stavak 2. drugi podstavak²⁵).

Presuda od 14. studenoga 2013. (veliko vijeće), Puid (C-4/11, [EU:C:2013:740](#))

„Azil – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 4. – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Članak 3. stavci 1. i 2. – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Članci 6. do 12. – Kriteriji za određivanje odgovorne države članice – Članak 13. – Podredna odredba”

Iranski državljani K. Puid nezakonito je stigao u Njemačku, nakon što je prošao kroz Grčku. Njegov zahtjev za azil podnesen u Njemačkoj proglašen je nedopuštenim uz obrazloženje da je na temelju Uredbe Dublin II Grčka bila država članica nadležna za razmatranje tog zahtjeva. Međutim, prije svojeg vraćanja u tu državu, K. Puid podnio je tužbu za poništenje odluke kojom se njegov zahtjev za azil proglašava nedopuštenim te se nalaže njegov transfer u Grčku, koja je prihvaćena u prvom stupnju jer je sud smatrao da je, s obzirom na uvjete prihvata podnositeljâ zahtjeva za azil i obradu zahtjeva za azil u Grčkoj, Njemačka bila dužna razmotriti zahtjev.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena žalba protiv odluke prvostupanjskog suda, postavio je Sudu pitanje, među ostalim, dodjeljuje li se Uredbom Dublin II podnositelju zahtjeva za azil pravo da od države članice zahtijeva da razmotri njegov zahtjev ako ga ta država, zbog opasnosti od povrede njegovih temeljnih prava, ne može transferirati u prvobitno određenu nadležnu državu članicu.

Sud je prije svega podsjetio na to da je država članica obvezna ne transferirati podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu koja je prvobitno određena kao odgovorna ako sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima prihvata podnositeljâ zahtjeva za azil u prvobitno određenoj državi članici predstavljaju ozbiljne i utvrđene razloge za pretpostavku da će podnositelj zahtjeva biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog ili

²⁵ „Kada podnositelja zahtjeva nije moguće transferirati u državu članicu, koja je prvobitno određena kao odgovorna, zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvata podnositeljâ zahtjeva u toj državi članici, koji izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. [Povelje], država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.”

ponižavajućeg postupanja. U tom pogledu Sud je istaknuo da, premda država članica koja je suočena s takvom situacijom može odlučiti sama razmotriti zahtjev, ona u načelu to nije obvezna. U tom slučaju ona mora utvrditi državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za azil, pri čemu treba nastaviti s ispitivanjem kriterija iz Uredbe. Ako je ne uspije utvrditi, za razmatranje zahtjeva odgovorna je prva država članica u kojoj je zahtjev podnesen.

Naposljetku, Sud je istaknuo da država članica u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva za azil mora voditi računa o tome da ne pogorša situaciju u kojoj su temeljna prava tog podnositelja zahtjeva povrijeđena nerazumno dugim trajanjem postupka određivanja odgovorne države članice. Slijedom toga, ako je potrebno, ona mora sama razmotriti zahtjev.

Presuda od 16. veljače 2017. (peto vijeće), C. K. i dr. (C-578/16 PPU, [EU:C:2017:127](#))²⁶

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Dublinški sustav – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Nečovječno ili ponižavajuće postupanje – Transfer teško bolesnog podnositelja zahtjeva za azil u državu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva – Nepostojanje utemeljenih razloga za pretpostavku da u toj državi članici postoje utvrđeni sustavni nedostaci – Obveze koje se nalažu državi članici prije provođenja transfera“

Sirijska državljanka i egipatski državljanin ušli su na područje Europske unije uz pomoć vize koju je izdala Hrvatska, nakon čega su u Sloveniji podnijeli zahtjev za azil. Slovenska tijela potom su hrvatskim tijelima uputila zahtjev za njihov prihvata, s obzirom na to da je Hrvatska bila država članica odgovorna za razmatranje njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju članka 12. stavka 2. Uredbe Dublin III. Hrvatska je prihvatila taj zahtjev. Međutim, budući da je sirijska državljanka bila trudna, transfer tih osoba morao se odgoditi do rođenja djeteta. Nakon toga dotične osobe usprotivile su se svojem transferu u Hrvatsku, tvrdeći da bi on imao negativne posljedice na zdravstveno stanje sirijske državljanke (koja je imala rizičnu trudnoću te je nakon porođaja trpjela psihičke poteškoće) koje bi također mogle utjecati na dobrobit novorođenog djeteta te da su u Hrvatskoj bili žrtve rasno motiviranog verbalnog i fizičkog nasilja.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje bi li, u okolnostima u kojima bi transfer podnositelja zahtjeva za azil s osobito teškim mentalnim ili fizičkim oboljenjem uzrokovao stvarnu i utvrđenu opasnost od znatnog i nepopravljivog pogoršanja zdravstvenog stanja dotične osobe, taj transfer bio nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu članka 4. Povelje i, u slučaju potvrdnog odgovora, bi li država članica o kojoj je riječ bila dužna primijeniti „diskrecijsku klauzulu“ predviđenu u članku 17. stavku 1. Uredbe Dublin III i sama razmotriti predmetni zahtjev za azil.

²⁶ Presuda je također navedena u odjeljku I.2.2., naslovljenom „Diskrecijska klauzula odgovorne države članice“.

Nastavno na sudsku praksu iz [presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. \(C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865\)](#), Sud je ocijenio da, čak i ako nema utemeljenih razloga za pretpostavku da u državi članici odgovornoj za razmatranje zahtjeva za azil postoje sustavni nedostaci, transfer podnositelja zahtjeva može se provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da on uzrokuje stvarnu i utvrđenu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje, s obzirom na to da je takvo postupanje zabranjeno člankom 4. Povelje.

Sud je dodao da bi bila riječ o takvom postupanju kada bi se proveo transfer podnositelja zahtjeva za azil s osobito teškim mentalnim ili fizičkim oboljenjem, iako to dovodi do stvarne i utvrđene opasnosti od znatnog i nepopravljivog pogoršanja zdravstvenog stanja osobe o kojoj je riječ. Prema mišljenju Suda, stoga je na tijelima države članice koja mora provesti transfer i, ovisno o slučaju, na njezinim sudovima da otklone svaku ozbiljnu sumnju o utjecaju transfera na zdravstveno stanje dotične osobe, poduzimajući potrebne mjere opreza kako bi se njezin transfer proveo u uvjetima koji omogućuju odgovarajuću i dostatnu zaštitu njezina zdravstvenog stanja. U slučaju da, uzimajući u obzir osobitu težinu oboljenja dotičnog podnositelja zahtjeva za azil, poduzimanje navedenih mjera opreza ne bi bilo dostatno za osiguranje da njegov transfer neće uzrokovati stvarnu opasnost od znatnog i nepopravljivog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja, tada su tijela dotične države članice dužna odgoditi provedbu transfera dotične osobe sve dok taj transfer ne bude moguć s obzirom na njezino stanje.

Nadalje, ako država članica utvrdi da se zdravstveno stanje dotičnog podnositelja zahtjeva za azil neće kratkoročno poboljšati odnosno da bi dugotrajna odgoda postupka mogla pogoršati zdravstveno stanje dotične osobe, ona može odlučiti da sâma razmotri njegov zahtjev, primjenom „diskrecijske klauzule“, no nije obvezna to učiniti. Međutim, ako zdravstveno stanje dotičnog podnositelja zahtjeva za azil ne bi državi članici moliteljici omogućavalo da provede njegov transfer prije isteka roka od šest mjeseci, predviđenog u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III, odgovorna država članica oslobodila bi se, prema mišljenju Suda, obveze prihvata dotične osobe te bi se odgovornost, dakle, prebacila na prvu državu članicu.

Presuda od 19. ožujka 2019. (veliko vijeće), Jawo (C-163/17, [EU:C:2019:218](#))²⁷

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Dublinski sustav – Uredba (EU) br. 604/2013 – Transfer podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pojam ‚bijeg‘ – Načini produljenja roka za transfer – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Ozbiljna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja nakon okončanja postupka azila – Životni uvjeti korisnikâ međunarodne zaštite u toj državi članici“

²⁷ Presuda je također navedena u odjeljku II.3., naslovljenom „Rok za transfer“.

Gambijski državljaniin ušao je u Europsku uniju preko Italije, gdje je podnio zahtjev za azil, prije nego što je otišao u Njemačku i ondje podnio novi zahtjev. Nakon što su od talijanskih tijela zatražila ponovni prihvati dotične osobe, njemačka su tijela odbacila njezin zahtjev za azil i odredila njezino udaljšavanje u Italiju. Prvi pokušaj transfera bio je neuspješan jer podnositelj zahtjeva nije bio u centru za smještaj koji mu je dodijeljen. Njemačka su tijela stoga ocijenila da je pobjegao te su obavijestila talijanska tijela da se transfer ne može provesti i da se rok produljuje u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III. Taj članak propisuje da rok za provedbu transfera iznosi šest mjeseci, ali da se može produljiti do najviše osamnaest mjeseci ako podnositelj zahtjeva pobjegne. Nakon toga dotična osoba navela je da je bila u posjetu kod prijatelja i da nije znala da mora prijaviti svoju odsutnost. Usporedno s time, podnijela je tužbu protiv odluke o transferu i, nakon što je ona odbijena, podnijela je žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev. U okviru te žalbe istaknula je da, s obzirom na to da nije pobjegla, njemačka tijela nisu imala pravo produljiti rok za njezin transfer u Italiju. Dotična osoba također je istaknula da u Italiji postoje sustavni nedostaci u pogledu azila koji čine prepreku njezinu transferu u tu državu.

Sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud, među ostalim, o zakonitosti takvog transfera kada postoji opasnost da će dotična osoba po okončanju postupka azila biti izložena nečovječnom ili ponižavajućem postupanju zbog životnih uvjeta korisnikâ međunarodne zaštite u državi članici koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje njezina zahtjeva.

U tom pogledu Sud je presudio da je – iako članak 3. stavak 2. Uredbe Dublin III obuhvaća samo situaciju koja je dovela do [presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. \(C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865\)](#), u kojoj je ta opasnost posljedica sustavnih nedostataka tijekom postupka azila – transfer ipak isključen ako postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za pretpostavku da postoji takva opasnost, bilo u samom trenutku transfera, bilo tijekom postupka azila ili pak nakon njega. Sud je naveo da nacionalni sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o transferu postojanje navodnih nedostataka mora ocijeniti na temelju objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i ažuriranih elemenata te s obzirom na standard zaštite temeljnih prava zajamčen pravom Unije.

Usto, Sud je pojasnio da ti nedostaci moraju dosegnuti osobito visok stupanj ozbiljnosti. U pogledu životnih uvjeta korisnika međunarodne zaštite, taj je stupanj dosegnut kad bi nebriga nacionalnih tijela dovela do toga da se osoba, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, nađe u situaciji iznimne materijalne oskudice koja bi joj onemogućila zadovoljšavanje najosnovnijih potreba i u kojoj bi njezino fizičko ili mentalno zdravlje bilo ugroženo ili bi se našla u položaju nespojivim s ljudskim dostojanstvom. Suprotno tomu, činjenica da oblici obiteljske solidarnosti koji, u slučaju nedostatnosti socijalnog sustava, stoje na raspolaganju državljanima dotične države članice u pravilu ne postoje za korisnike međunarodne zaštite nije dovoljna kako bi se utvrdilo da bi podnositelj zahtjeva u slučaju transfera u tu državu članicu bio suočen s takvom situacijom. Isto tako, postojanje propusta u provedbi programa uključivanja tih korisnika u društvo nedovoljno je kako bi se prihvatilo takvo utvrđenje. U svakom slučaju, puka činjenica da

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

su u državi članici moliteljici socijalna zaštita i/ili životni uvjeti povoljniji nego u državi članici koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva nije dovoljna kako bi se zaključilo da postoji opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u drugoj državi članici.

Presuda od 29. veljače 2024. (četvrto vijeće), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Uzajamno povjerenje u slučaju transfera) (C-392/22, [EU:C:2024:195](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika u području azila i imigracije – Zahtjev za međunarodnu zaštitu – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 4. – Opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 3. stavak 2. – Doseg obveza države članice koja je zatražila da odgovorna država članica ponovno prihvati podnositelja zahtjeva i koja želi provesti njegov transfer u potonju državu članicu – Načelo uzajamnog povjerenja – Sredstva i standard dokazivanja stvarne opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog sustavnih nedostataka – Praksa odgurivanja (pushback) u treću zemlju i zadržavanja na graničnim prijelazima“

Nakon što mu je rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's Hertogenboschu, Nizozemska) uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud je odlučio o dosegu obveza države članice koja je zatražila da odgovorna država članica ponovno prihvati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da razmotri taj zahtjev, u situaciji u kojoj potonja država primjenjuje prakse kao što su odgurivanje (pushback) i zadržavanje na graničnim prijelazima.

Osoba X, sirijski državljanin, 9. studenoga 2021. podnijela je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Poljskoj. Nakon toga, 21. studenoga 2021., ta je osoba ušla u Nizozemsku, gdje je idućeg dana podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Poljska je 1. veljače 2022. prihvatila zahtjev Nizozemske za ponovni prihvati osobe X u skladu s odredbama Uredbe Dublin III. Nakon toga, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) odlukom od 20. travnja 2022. nije uzeo u razmatranje zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je osoba X podnijela u Nizozemskoj jer je Poljska bila odgovorna za razmatranje tog zahtjeva te je odbio argumente koje je osoba X istaknula kako bi se usprotivila svojem transferu.

Osoba X podnijela je sudu koji je uputio zahtjev tužbu protiv te odluke kako bi se zabranio njezin transfer u Poljsku tvrdeći, među ostalim, da su poljska tijela povrijedila njezina temeljna prava. Prema njegovim tvrdnjama, s jedne strane, u tri navrata došlo je do njegova odgurivanja u Bjelarus, nakon što je ušao na poljsko državno područje. S druge strane, oko tjedan dana bio je zadržan u postaji granične policije, gdje se prema njemu vrlo loše postupalo, osobito zbog nedostatka hrane i potpunog izostanka liječničkih pregleda. Osoba X navela je da se boji ponovne povrede svojih temeljnih prava u slučaju transfera u Poljsku.

Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da objektivne, vjerodostojne, precizne i ažurirane informacije pokazuju da Poljska već nekoliko godina sustavno povređuje više temeljnih prava državljana trećih zemalja odgurivanjem koje je redovito popraćeno nasiljem te sustavnim zadržavanjem državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze na njezino državno područje u uvjetima koji su ocijenjeni „zastrašujućima“.

U tim okolnostima, taj je sud Sudu postavio pitanje, u biti, je li činjenica da država članica koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje provodi odgurivanje takvih državljana koji su pokušavali podnijeti takav zahtjev na njezinoj granici, kao i da provodi njihovo zadržavanje na svojim graničnim prijelazima, prepreka za transfer tog državljanina u tu državu članicu. Također je od Suda zatražio smjernice kad je riječ o ocjeni postojanja opasnosti da će taj državljanin biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju.

Sud je prije svega potvrdio da prakse odgurivanja i mjera zadržavanja na graničnim prijelazima poput onih koje je u ovom slučaju utvrdio sud koji je uputio zahtjev nisu u skladu s pravom Unije te predstavljaju ozbiljne nedostatke u postupku azila i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva. Naime, s jedne strane, praksom odgurivanja krši se članak 6. Direktive 2013/32, koji je jedan od temelja zajedničkog europskog sustava azila. S druge strane, njome se može povrijediti načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, zajamčeno kao temeljno pravo člankom 18. Povelje, u vezi s člankom 33. Ženevske konvencije²⁸, kao i člankom 19. stavkom 2. Povelje. Kada je riječ o praksi zadržavanja na graničnim prijelazima, uvodna izjava 15. Direktive 2013/33 kao i uvodna izjava 20. Uredbe Dublin III podsjećaju na načelo prema kojem se nikoga ne smije zadržati samo zbog toga što traži međunarodnu zaštitu.

Međutim, činjenica da je država članica koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje provodila odgurivanje i zadržavanje na svojim graničnim prijelazima nije sama po sebi prepreka za transfer tog državljanina u tu državu članicu. Naime, kako bi se taj transfer isključio, utvrđeni nedostaci moraju ispunjavati dva kumulativna uvjeta, navedena u članku 3. stavku 2. drugom podstavku Uredbe Dublin III, prema kojem samo „sustavni“ nedostaci koji „izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. [Povelje]“ onemogućuju takav transfer. Iz toga proizlazi, s jedne strane, da se utvrđeni nedostaci moraju općenito odnositi na postupak azila i uvjete prihvata primjenjive na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili barem na određene skupine tih podnositelja promatrane u cjelini. S druge strane, nužno je da postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za pretpostavku da bi dotični državljanin treće zemlje tijekom ili nakon transfera bio podvrgnut stvarnoj opasnosti od izlaganja navedenim praksama i da bi ga one mogle dovesti u situaciju krajnje materijalne oskudice koja je toliko ozbiljna da se može

²⁸ Ženevska konvencija od 28. srpnja 1951. o statusu izbjeglica, koja je dopunjena Protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

izjednačiti s nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, zabranjenim člankom 4. Povelje.

Kad je riječ o razini i standardu dokazivanja koji omogućuju primjenu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe Dublin III, s obzirom na to da u toj odredbi ne postoje posebna pojašnjenja, valja uputiti na opće odredbe i strukturu te uredbe. Iz njih proizlazi, kao prvo, da država članica koja želi transferirati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odgovornu državu članicu prije moguće provedbe tog transfera mora razmotriti sve informacije koje joj pruži spomenuti podnositelj zahtjeva, osobito kad je riječ o mogućem postojanju stvarne opasnosti od toga da će u trenutku navedenog transfera ili nakon njega biti podvrgnut nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, u smislu članka 4. Povelje. Kao drugo, država članica koja je zatražila ponovni prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora surađivati u utvrđivanju činjenica ocjenjujući je li ta opasnost stvarna, na temelju objektivnih, pouzdanih, preciznih i ažuriranih elemenata te s obzirom na standard zaštite temeljnih prava zajamčen pravom Unije, prema potrebi uzimajući u obzir, na vlastitu inicijativu, relevantne informacije koje ne može zanemariti u pogledu mogućih sustavnih nedostataka u postupku azila i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odgovornoj državi članici. Kao treće, u slučaju ozbiljnih i utemeljenih razloga za pretpostavku da u slučaju transfera postoji stvarna opasnost od postupanja protivnog članka 4. Povelje, ta se država članica mora suzdržati od provođenja tog transfera. U takvom slučaju država članica nadležna za određivanje odgovorne države članice mora nastaviti razmatrati kriterije navedene u poglavlju III. Uredbe Dublin III, kako bi utvrdila može li se drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.

S obzirom na navedeno, država članica koja želi provesti transfer može od odgovorne države članice tražiti pojedinačna jamstva koja su dovoljna da se isključi stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u slučaju transfera te, ako su takva jamstva pružena i ako su istodobno vjerodostojna i dostatna za isključivanje bilo kakve stvarne opasnosti od takvog postupanja, provesti transfer.

2.2. Diskrecijska klauzula države članice o kojoj je riječ

Na temelju diskrecijskih klauzula iz članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin II, a potom članka 17. Uredbe Dublin III, svaka država članica može razmotriti zahtjev za azil koji joj je podnio državljanin treće zemlje, čak i ako takvo razmatranje nije njezina odgovornost prema kriterijima utvrđenima u tim uredbama.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Presuda od 30. svibnja 2013. (četvrto vijeće), Halaf (C-528/11, [EU:C:2013:342](#))

„Azil – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Članak 3. stavak 2. – Diskrecijska ovlast država članica – Uloga Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice – Obveza država članica da od te institucije zatraže mišljenje – Nepostojanje”

Irački državljani Z. F. Halaf podnio je zahtjev za azil u Bugarskoj. Budući da je pretraživanjem sustava Eurodac utvrđeno da je prethodno podnio zahtjev za azil u Grčkoj, bugarsko tijelo zatražilo je od grčkih tijela da ga ponovno prihvate. S obzirom na to da na taj zahtjev nije odgovoreno u roku predviđenom Uredbom Dublin II²⁹, bugarsko je tijelo smatralo³⁰ da je Helenska Republika pristala na ponovni prihvati Z. H. Halafa te je odobrilo njegov transfer u Grčku. Z. F. Halaf podnio je tužbu sudu koji je uputio zahtjev kojom je zahtijevao poništenje te odluke o odobrenju transfera. Posebno je obrazložio tu tužbu pozivajući se na činjenicu da je Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice pozvao europske vlade da prestanu s vraćanjem podnositelja zahtjeva za azil u Grčku.

Sud koji je uputio zahtjev pitao se o mogućnosti primjene članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin II u takvom kontekstu, uzimajući u obzir činjenicu da u slučaju Z. F. Halafa nijedna okolnost nije omogućavala primjenu humanitarne klauzule iz članka 15. te uredbe.

Stoga je Sud prije svega utvrdio da članak 3. stavak 2. Uredbe Dublin II omogućuje državi članici koja nije određena kao odgovorna na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. te uredbe da razmotri zahtjev za azil, čak i ako ne postoji nijedna okolnost na temelju koje bi bila primjenjiva humanitarna klauzula iz članka 15. navedene uredbe. Ta mogućnost nije uvjetovana činjenicom da država članica koja je odgovorna na temelju navedenih kriterija nije odgovorila na zahtjev za ponovni prihvati dotičnog podnositelja zahtjeva za azil. Sud je zatim pojasnio da država članica u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva za azil nije dužna tijekom postupka određivanja odgovorne države članice zatražiti mišljenje Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice kada iz dokumenata te organizacije proizlazi da država članica koja je prema kriterijima iz poglavlja III. Uredbe Dublin II određena kao odgovorna krši pravila prava Unije u području azila.

²⁹ Članak 20. stavak 1. točka (b) Uredbe Dublin II

³⁰ Na temelju članka 20. stavka 1. točke (c) te uredbe

Presuda od 16. veljače 2017. (peto vijeće), C. K. i dr. (C-578/16 PPU, [EU:C:2017:127](#))³¹

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Dublinski sustav – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Nečovječno ili ponižavajuće postupanje – Transfer teško bolesnog podnositelja zahtjeva za azil u državu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva – Nepostojanje utemeljenih razloga za pretpostavku da u toj državi članici postoje utvrđeni sustavni nedostaci – Obveze koje se nalažu državi članici prije provođenja transfera”

Sirijska državljanka i egipatski državljanin ušli su na područje Europske unije uz pomoć vize koju je izdala Hrvatska, nakon čega su u Sloveniji podnijeli zahtjev za azil. Slovenska tijela potom su hrvatskim tijelima uputila zahtjev za njihov prihvata, s obzirom na to da je Hrvatska bila država članica odgovorna za razmatranje njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju članka 12. stavka 2. Uredbe Dublin III. Hrvatska je prihvatila taj zahtjev. Međutim, budući da je sirijska državljanka bila trudna, transfer tih osoba morao se odgoditi do rođenja djeteta. Nakon toga dotične osobe usprotivile su se svojem transferu u Hrvatsku, tvrdeći da bi on imao negativne posljedice na zdravstveno stanje sirijske državljanke (koja je imala rizičnu trudnoću te je nakon porođaja trpjela psihičke poteškoće) koje bi također mogle utjecati na dobrobit novorođenog djeteta te da su u Hrvatskoj bili žrtve rasno motiviranog verbalnog i fizičkog nasilja.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje bi li, u okolnostima u kojima bi transfer podnositelja zahtjeva za azil s osobito teškim mentalnim ili fizičkim oboljenjem uzrokovao stvarnu i utvrđenu opasnost od znatnog i nepopravljivog pogoršanja zdravstvenog stanja dotične osobe, taj transfer bio nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu članka 4. Povelje i, u slučaju potvrdnog odgovora, bi li država članica o kojoj je riječ bila dužna primijeniti „diskrecijsku klauzulu” predviđenu u članku 17. stavku 1. Uredbe Dublin III i sama razmotriti predmetni zahtjev za azil.

Kad je riječ o diskrecijskoj klauzuli, Sud je najprije upozorio na to da pitanje primjene te klauzule u državi članici nije obuhvaćeno samo nacionalnim pravom i tumačenjem ustavnog suda te države članice, nego predstavlja pitanje tumačenja prava Unije u smislu članka 267. UFEU-a. Nadalje, Sud je zaključio da, ako država članica utvrdi da se zdravstveno stanje dotičnog podnositelja zahtjeva za azil neće kratkoročno poboljšati odnosno da bi dugotrajna odgoda postupka mogla pogoršati stanje dotične osobe, može odlučiti da sâma razmotri njegov zahtjev, primjenom „diskrecijske klauzule”. Unatoč tomu, članak 17. stavak 1. Uredbe Dublin III, u vezi s člankom 4. Povelje, ne može se tumačiti na način da u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku obvezuje tu državu članicu da primijeni navedenu klauzulu. Međutim, ako zdravstveno stanje dotičnog podnositelja zahtjeva za azil ne bi državi članici moliteljici omogućavalo da provede njegov transfer prije isteka roka od šest mjeseci, predviđenog u članku 29.

³¹ Presuda je također navedena u odjeljku I.2.1., naslovljenom „Opasnost od povrede članka 4. Povelje” (u ovom se odjeljku razmatra samo pitanje diskrecijske klauzule).

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

stavku 1. Uredbe Dublin III, odgovorna država članica oslobodila bi se, prema mišljenju Suda, obveze prihvata dotične osobe te bi se odgovornost, dakle, prebacila na prvu državu članicu.

Presuda od 23. siječnja 2019. (prvo vijeće), M. A. i dr. (C-661/17, [EU:C:2019:53](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 – Diskrecijske klauzule – Kriteriji za ocjenu“

International Protection Appeals Tribunal (IPAT, Irska) potvrdio je 10. siječnja 2017. odluku irskog povjerenika za izbjeglice kojom se preporučuje transfer osoba S. A. i M. A. kao i njihova djeteta A. Z. u Ujedinjenu Kraljevinu. Povjerenik je smatrao da je Ujedinjena Kraljevina zemlja odgovorna za preuzimanje odlučivanja o zahtjevima za azil koje su podnijeli S. A. i M. A. na temelju Uredbe Dublin III. IPAT je smatrao da nije nadležan za primjenu mogućnosti koja mu je dodijeljena diskrecijskom klauzulom, predviđenom navedenom uredbom, prema kojoj svaka država članica može odlučiti razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je u njoj podnesen, čak i ako to razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija za određivanje odgovorne države članice.

Sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesena tužba protiv IPAT-ove odluke, smatrao je da je za rješavanje spora u kojem postupa prije svega trebalo utvrditi koje je posljedice za dublinski sustav mogao imati postupak povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije. Stoga je Sudu postavio nekoliko pitanja.

Sud je tako prije svega podsjetio na to da učinak obavijesti države članice o njezinoj namjeri povlačenja iz Unije u skladu s člankom 50. UEU-a nije obustava primjene prava Unije u toj državi članici i da stoga to pravo ostaje u njoj potpuno na snazi sve do njezina stvarnog povlačenja iz Unije.

Zatim je istaknuo da iz teksta diskrecijske klauzule predviđene Uredbom Dublin III jasno proizlazi da je ta klauzula fakultativne prirode i da, osim toga, ta ovlast ne podliježe nikakvom posebnom uvjetu. Njome se svakoj državi članici omogućuje da s obzirom na politička, humanitarna ili praktična razmatranja suvereno odluči hoće li prihvatiti razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, čak i ako na temelju kriterija utvrđenih navedenom uredbom za to nije odgovorna. To je utvrđenje u skladu s ciljem navedene klauzule, odnosno očuvanjem ovlasti država članica u izvršavanju prava na dodjelu međunarodne zaštite, kao i s ustaljenom sudskom praksom Suda prema kojoj fakultativne odredbe daju državama članicama široku diskrecijsku ovlast. Sud je smatrao da okolnost da je država članica koja je utvrđena kao odgovorna u smislu Uredbe Dublin III, u ovom slučaju Ujedinjena Kraljevina, obavijestila o svojoj namjeri povlačenja iz Unije u skladu s člankom 50. UEU-a ne obvezuje državu članicu koja provodi to određivanje, u ovom slučaju Irsku, da sama, u skladu s diskrecijskom klauzulom, razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Osim toga, odredbama Uredbe Dublin III državi članici koja na temelju kriterija propisanih tom uredbom nije odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne nalaže se da uzme u obzir najbolji interes djeteta i da, primjenom diskrecijske klauzule predviđene navedenom uredbom, sama razmotri taj zahtjev. Sud je usto smatrao da se tom uredbom ne zahtijeva da se predvidi pravni lijek protiv odluke o neprimjenjivanju diskrecijske klauzule, s obzirom na to da se ta odluka može osporavati pravnim lijekom protiv odluke o transferu. Naposljetku, Sud je utvrdio da se, u slučaju nepostojanja protivnog dokaza, Uredbom Dublin III uspostavlja predmnjeva da je u najboljem interesu djeteta razmatrati položaj tog djeteta nerazdvojivo od položaja njegovih roditelja.

3. Nepostojanje izričite odluke o određivanju odgovorne države članice

Presuda od 4. listopada 2018. (veliko vijeće), Fathi (C-56/17, [EU:C:2018:803](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 3. – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu bez izričite odluke o određivanju države članice odgovorne za razmatranje – Direktiva 2011/95/EU – Članci 9. i 10. – Razlozi za proganjanje koji se temelje na vjeri – Dokaz – Iransko zakonodavstvo o otpadničtvu od vjere – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. stavak 3. – Djelotvoran pravni lijek”

U ovom predmetu iranski državljani kurdskog podrijetla Državnoj agenciji za izbjeglice u Bugarskoj podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji se temeljio na proganjanju kojem su ga iz vjerskih razloga izložila iranska tijela, a osobito zbog njegova preobraćenja na kršćanstvo. Nadležno bugarsko tijelo razmotrilo je osnovanost tog zahtjeva a da pritom nakon postupka određivanja odgovorne države članice nije donesena nikakva izričita odluka. Zahtjev o kojem je riječ odbijen je kao neosnovan, pri čemu je navedeno tijelo smatralo da priča podnositelja zahtjeva sadržava značajne proturječnosti i da nisu dokazani ni proganjanje ni opasnost od budućeg proganjanja ni opasnost od smrtne kazne.

U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud treba li, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, članak 3. stavak 1. Uredbe Dublin III tumačiti na način da mu se protivi to da tijela države članice razmotre osnovanost zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (d) te uredbe ako ne postoji izričita odluka tih tijela kojom se na temelju kriterija predviđenih navedenom uredbom utvrđuje da je ta država članica odgovorna za takvo razmatranje.

U tom pogledu, Sud je prije svega smatrao da članak 3. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da tijela države članice razmotre osnovanost

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (d) te uredbe a da pritom ne donesu izričitu odluku kojom se na temelju kriterija predviđenih navedenom uredbom utvrđuje da je ta država članica odgovorna za takvo razmatranje. Sud je usto presudio da članak 46. stavak 3. Direktive o postupcima treba tumačiti na način da u okviru tužbe koju je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnio protiv odluke kojom se njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra neosnovanim nadležni sud države članice nije dužan po službenoj dužnosti provjeriti jesu li tijela koja su provela to ispitivanje pravilno primijenila kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje navedenog zahtjeva, kako su predviđeni Uredbom Dublin III.

4. Premještanje – Mehanizam privremenog odstupanja od dublinskog mehanizma

Presuda od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, [EU:C:2017:631](#))

„Tužba za poništenje – Odluka (EU) 2015/1601 – Privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Helenske Republike i Talijanske Republike – Krizna situacija zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na državno područje određenih država članica – Premještanje tih državljana na državno područje drugih država članica – Raspodjela udjela premještanja – Članak 78. stavak 3. UFEU-a – Pravna osnova – Uvjeti primjene – Pojam „zakonodavni akt” – Članak 289. stavak 3. UFEU-a – Obvezujuća narav za Vijeće Europske unije zaključaka koje je donijelo Europsko vijeće – Članak 15. stavak 1. UEU-a i članak 68. UFEU-a – Bitne postupovne odredbe – Izmjena prijedloga Europske komisije – Zahtjevi ponovnog savjetovanja s Europskim parlamentom i jednoglasne odluke u okviru Vijeća Europske unije – Članak 293. UFEU-a – Načela pravne sigurnosti i proporcionalnosti”

Kao odgovor na migracijsku krizu koja je pogodila Europu tijekom ljeta 2015., Vijeće Europske unije donijelo je odluku³² kako bi pomoglo Italiji i Grčkoj da se suoče s masovnim priljevom migranata. Tom je odlukom predviđeno premještanje tijekom dvije godine 120 000 osoba kojima je nedvojbeno bila potrebna međunarodna zaštita iz tih dviju država članica u druge države članice Unije.

Pobijana odluka donesena je na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a, koji glasi: „[u] slučaju da se jedna ili više država članica nađe u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, Vijeće, na prijedlog Komisije, može usvojiti privremene mjere u korist dotične države članice ili dotičnih država članica. Vijeće odlučuje nakon savjetovanja s Europskim parlamentom”.

³² Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80.) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Slovačka i Mađarska, koje su, kao i Češka Republika i Rumunjska, u Vijeću glasovale protiv donošenja te odluke³³, zatražile su od Suda da je poništi, pozivajući se, s jedne strane, na razloge kojima se nastoji dokazati da je njezino donošenje zahvaćeno postupovnim pogreškama ili pogreškama povezanim s odabirom neprimjerene pravne osnove te, s druge strane, da se njome ne može odgovoriti na migracijsku krizu niti je u tu svrhu nužna.

Sud je u cijelosti odbio tužbe Slovačke i Mađarske.

Sud je najprije odbio argument prema kojem se trebao primijeniti zakonodavni postupak³⁴ jer članak 78. stavak 3. UFEU-a predviđa savjetovanje s Europskim parlamentom kada se donosi mjera koja se temelji na toj odredbi. U tom pogledu Sud je utvrdio da se zakonodavni postupak može primijeniti samo u slučaju kad odredba Ugovorâ na njega izričito upućuje. Međutim, članak 78. stavak 3. UFEU-a ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na zakonodavni postupak, tako da je pobijana odluka mogla biti donesena u okviru nezakonodavnog postupka i stoga čini nezakonodavni akt.

U istom kontekstu, Sud je presudio da članak 78. stavak 3. UFEU-a omogućuje institucijama Unije da usvoje sve privremene mjere koje su nužne kako bi se učinkovito i brzo odgovorilo na kriznu situaciju zbog iznenadnog priljeva raseljenih osoba. Te mjere također mogu odstupati od zakonodavnih akata pod uvjetom, među ostalim, da im je materijalno i vremensko područje primjene ograničeno te da nemaju ni za cilj ni za posljedicu trajnu zamjenu ili izmjenu takvih akata, što su uvjeti koji su u ovom slučaju ispunjeni.

Sud je također pojasnio da, s obzirom na to da je pobijana odluka nezakonodavni akt, njezino donošenje nije podlijegalo zahtjevima koji se odnose na sudjelovanje nacionalnih parlamenata i javnost vijećanja i glasovanja Vijeća (jer se ti zahtjevi primjenjuju samo na zakonodavne akte).

Nadalje, Sud je istaknuo da je vremensko područje primjene pobijane odluke (to jest od 25. rujna 2015. do 26. rujna 2017.) točno ograničeno, tako da se njezina privremenost ne može dovesti u pitanje.

Osim toga, Sud je presudio da zaključci Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. – prema kojima države članice moraju „konsenzusom” odlučiti o raspodjeli osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, „razmatrajući poseban položaj država članica” – nisu mogli spriječiti donošenje pobijane odluke. Naime, ti zaključci odnosili su se na drugi plan premještanja, čiji je cilj bio, kao odgovor na priljev migranata utvrđen tijekom prvih šest mjeseci 2015., raspodijeliti 40 000 osoba među državama članicama. Taj je plan bio predmet Odluke 2015/1523³⁵, a ne odluke koja se u ovom slučaju

³³ Finska se suzdržala od glasanja, dok su druge države članice glasovale za donošenje odluke.

³⁴ Redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak, predviđeni člankom 289. UFEU-a

³⁵ Odluka Vijeća (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.)

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

osporava. Sud je dodao da Europsko vijeće ni u kojem slučaju ne može mijenjati pravila glasanja predviđena Ugovorima.

Usto, Sud je utvrdio da je Parlament – iako su u Komisijin prvotni prijedlog odluke unesene znatne izmjene, osobito one kojima se provodi zahtjev Mađarske za neuvršćavanje na popis država članica korisnica mehanizma premještanja³⁶ i kojima se ta zemlja kvalificira kao država članica premještanja – prije donošenja svoje rezolucije od 17. rujna 2015. bio propisno obaviješten o tim izmjenama, što mu je omogućilo da ih u toj rezoluciji uzme u obzir. U tom pogledu Sud naglašava da druge izmjene izvršene nakon tog datuma nisu utjecale na samu bit Komisijina prijedloga.

Nadalje, Sud je ocijenio da Vijeće nije bilo dužno pobijanu odluku donijeti jednoglasno, iako se prilikom usvajanja navedenih izmjena moralo udaljiti od prvotnog Komisijina prijedloga. Naime, Sud utvrđuje da je izmijenjeni prijedlog Komisija odobrila posredstvom dvaju svojih članova koje je kolegij ovlastio u tu svrhu.

Osim toga, Sud je smatrao da mehanizam premještanja predviđen pobijanom odlukom nije mjera koja je očito neprikladna za doprinos postizanju svojeg cilja, odnosno pomoći Grčkoj i Italiji da se suoče s posljedicama migracijske krize iz 2015.

U tom pogledu Sud je smatrao da se valjanost odluke ne može dovesti u pitanje na temelju retrospektivnih ocjena njezina stupnja djelotvornosti. Naime, kad zakonodavac Unije treba ocijeniti buduće učinke novog propisa, njegova ocjena može se dovesti u pitanje samo ako je očito pogrešna s obzirom na elemente kojima je raspolagao u trenutku donošenja tog propisa. Međutim, to u ovom predmetu nije slučaj, s obzirom na to da je Vijeće na temelju detaljnog ispitivanja statističkih podataka kojima je tada raspolagalo provelo objektivnu analizu učinaka mjere s obzirom na kriznu situaciju o kojoj je riječ.

Presuda od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Komisija/Mađarska, Komisija/Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, [EU:C:2020:257](#))

„Povreda obveze države članice – Odluke (EU) 2015/1523 i (EU) 2015/1601 – Članak 5. stavci 2. i 4. do 11. svake od tih odluka – Privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Helenske Republike i Republike Italije – Krizna situacija zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja na državno područje određenih država članica – Premještanje tih državljana na državna područja drugih država članica – Postupak premještanja – Obveza država članica da u redovitim vremenskim razmacima, a najmanje svaka tri mjeseca, navedu broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se mogu brzo premjestiti na njihovo državno područje – Naknadne obveze s ciljem stvarnog premještanja – Interesi država članica koji se odnose na nacionalnu

³⁶ Mađarska tvrdi da je odbila da je se kvalificira kao državu članicu korisnicu mehanizma premještanja kako bi izbjegla da je se smatra državom članicom odgovornom za razmatranje zahtjeva za azil koji su trebali biti podneseni u državi članici preko koje su migranti stvarno ušli na područje Unije.

sigurnost i javni poredak – Mogućnost da se država članica poziva na članak 72. UFEU-a kako ne bi primijenila obvezujuće pravne akte Unije"

Sud je prihvatio tužbe zbog povrede obveze koje je Komisija podnijela protiv Poljske, Mađarske i Češke Republike, a kojima se tražilo da se utvrdi da su – time što nisu u redovitim vremenskim razmacima, a najmanje svaka tri mjeseca, navele odgovarajući broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se mogu brzo premjestiti na njihova državna područja i time što, posljedično, nisu ispunile svoje naknadne obveze premještanja – te države članice povrijedile svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije. S jedne strane, Sud je zaključio da su tri dotične države članice povrijedile odluku koju je Vijeće donijelo s ciljem premještanja na obveznoj osnovi 120 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Grčke i Italije u druge države članice Unije³⁷. S druge strane, Sud je utvrdio da su Poljska i Češka Republika također povrijedile svoje obveze koje proizlaze iz jedne ranije odluke koju je Vijeće donijelo s ciljem premještanja na dobrovoljnoj osnovi 40 000 podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Grčke i Italije u druge države članice Unije³⁸. Mađarska, s druge strane, nije bila vezana mjerama premještanja predviđenima potonjom odlukom.

U rujnu 2015., uzimajući u obzir kriznu situaciju povezanu s dolaskom državljana trećih zemalja u Grčku i Italiju, Vijeće je donijelo navedene odluke (u daljnjem tekstu: odluke o premještanju). U skladu s tim odlukama³⁹, Poljska je u prosincu 2015. navela da se 100 osoba može brzo premjestiti na njezino državno područje. Međutim, nije provela ta premještanja i nije preuzela naknadne obveze premještanja. Mađarska, s druge strane, ni u jednom trenutku nije navela broj osoba koje se mogu premjestiti na njezino državno područje u skladu s odlukom o premještanju koja ju je obvezivala i nije provela nijedno premještanje. Naposljetku, Češka Republika u veljači i svibnju 2016., u skladu s odlukama o premještanju⁴⁰, navela je broj od 50 osoba koje se mogu premjestiti na njezino državno područje. Dvanaest osoba stvarno je premješteno iz Grčke, ali Češka Republika više nije preuzela nijednu naknadnu obvezu premještanja.

Sud je prije svega odbio argument koji su istaknule tri dotične države članice prema kojem su Komisijine tužbe nedopuštene jer zbog isteka razdoblja primjene odluka o premještanju, odnosno 17. rujna i 26. rujna 2017., više nije moguće ukloniti navodne povrede. U tom pogledu Sud je podsjetio na to da je tužba zbog povrede obveze dopuštena ako Komisija samo zahtijeva utvrđenje postojanja navodne povrede, osobito u situacijama poput onih o kojima je riječ u ovim postupcima, u kojima je akt prava Unije čija se povreda ističe konačno prestao biti primjenjiv nakon datuma isteka roka

³⁷ Odluka Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80.). Valjanost te odluke bila je predmet presude od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631); vidjeti također priopćenje za medije br. 91/17.

³⁸ Odluka Vijeća (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 239, str. 146.)

³⁹ Članak 5. stavak 2. svake od tih odluka

⁴⁰ Članak 5. stavak 2. svake od tih odluka

određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 23. kolovoza 2017. Osim toga, utvrđenje povrede i dalje je od materijalnog interesa, osobito u smislu da čini temelj odgovornosti koju država članica zbog svoje povrede može snositi prema drugim državama članicama, Uniji ili pojedincima.

U pogledu merituma, Poljska i Mađarska isticale su, među ostalim, da imaju pravo izuzeti iz primjene odluke o premještanju na temelju članka 72. UFEU-a, prema kojem odredbe UFEU-a koje se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, koje uključuje, među ostalim, politiku azila, ne utječu na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti. U tom pogledu Sud je smatrao da članak 72. UFEU-a treba usko tumačiti jer je riječ o odredbi o odstupanju od općih odredaba prava Unije. Stoga taj članak državama članicama ne daje ovlast da odstupe od odredaba prava Unije samim pozivanjem na interese povezane s očuvanjem javnog poretka i zaštitom unutarnje sigurnosti, nego im nalaže da dokažu potrebu primjene odstupanja predviđenog tim člankom u svrhu izvršavanja svojih odgovornosti u tim područjima.

U tom kontekstu Sud je istaknuo da na temelju odluka o premještanju tijekom cjelokupnog postupka premještanja treba voditi računa o nacionalnoj sigurnosti i javnom poretku, sve do stvarne provedbe transfera podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tom pogledu Sud je smatrao da se nadležnim tijelima država članica premještanja mora priznati široka margina prosudbe kada utvrđuju postoje li opravdani razlozi da se smatra da državljani treće zemlje kojeg treba premjestiti predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak na njihovu državnom području. U tom je smislu Sud naveo da pojam „opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak” u smislu odluka o premještanju⁴¹ treba tumačiti na način da obuhvaća trenutačne kao i potencijalne prijetnje nacionalnoj sigurnosti ili javnom poretku. Međutim, Sud je pojasnio da se navedena tijela, kako bi se mogla pozvati na navedene razloge, moraju osloniti, nakon ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja, na podudarne, objektivne i konkretne elemente na temelju kojih se dotični podnositelj zahtjeva može sumnjati da predstavlja trenutačnu ili potencijalnu opasnost. Stoga je odlučio da je sustavu koji je predviđen tim odredbama protivno to da se država članica u okviru postupka premještanja kategorično poziva na članak 72. UFEU-a samo u svrhu opće prevencije i bez uspostavljanja izravne veze s pojedinačnim slučajem kako bi opravdala suspenziju ili čak prestanak izvršenja obveza koje ima na temelju odluka o premještanju.

Nadalje, odlučujući o argumentu koji je istaknula Češka Republika o nefunkcionalnosti predmetnog mehanizma premještanja, Sud je naveo da se ne može prihvatiti, osim ako bi se omogućilo ugrožavanje cilja solidarnosti koji je svojstven odlukama o premještanju kao i obvezujuće naravi tih akata, da se država članica može osloniti na svoju jednostranu ocjenu navodnog nedostatka učinkovitosti ili čak navodnog

⁴¹ Članak 5. stavci 4. i 7. svake od tih odluka

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

nefunkcioniranja mehanizma premještanja uspostavljenog navedenim aktima kako bi se izuzela od svake obveze premještanja koju ima na temelju tih akata. Naposljetku, podsjećajući na to da su odluke o premještanju od svojeg donošenja i tijekom razdoblja primjene bile obvezujuće za Češku Republiku, Sud je naveo da je ta država članica bila dužna postupiti u skladu s obvezama premještanja nametnutima tim odlukama neovisno o pružanju drugih vrsta potpora Helenskoj Republici i Talijanskoj Republici.

II. Postupak transfera u odgovornu državu članicu

1. Ponovni prihvrat u slučaju nezakonitog povratka u državu članicu koja je provela transfer

Presuda od 25. siječnja 2018. (treće vijeće), Hasan (C-360/16, [EU:C:2018:35](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Propisani načini i rokovi za podnošenje zahtjeva za ponovni prihvrat – Nezakonit povratak državljanina treće zemlje u državu članicu koja je provela transfer – Članak 24. – Postupak ponovnog prihvata – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora – Okolnosti koje su nastupile nakon transfera”

A. Hasan podnio je u listopadu 2014. zahtjev za azil u Njemačkoj. Budući da je pretraživanjem sustava Eurodac utvrđeno da je dotična osoba već zatražila međunarodnu zaštitu u Italiji, njemački ured zatražio je od talijanskih tijela da ponovno prihvate A. Hasana, na temelju Uredbe Dublin III. Talijanska tijela nisu odgovorila na taj zahtjev za ponovni prihvrat. U siječnju 2015. ured je odbacio zahtjev za azil koji je podnio A. Hasan kao nedopušten, na temelju činjenice da je Republika Italija odgovorna država članica za razmatranje tog zahtjeva, te je naložio njegov transfer u Italiju. U kolovozu 2015. A. Hasan transferiran je u Italiju. Međutim, on se tijekom tog istog mjeseca nezakonito vratio u Njemačku.

U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda odgovor na pitanje, među ostalim, treba li članke 23. i 24. Uredbe Dublin III tumačiti na način da je u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – u kojoj je državljani treće zemlje, nakon što je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici, transferiran u tu državu članicu nakon odbijanja novog zahtjeva podnesenog u drugoj državi članici, a da bi se zatim bez dokumenta o boravku vratio na državno područje te druge države članice – moguće u odnosu na tog državljanina provesti postupak ponovnog prihvata ili je li moguće provesti novi transfer u prvu od tih država članica a da se pritom ne slijedi taj postupak.

Sud je prije svega utvrdio da se na osobu koja se, nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u jednoj državi članici, nezakonito vrati na državno područje druge države članice u kojoj ne podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu može primijeniti postupak propisan u članku 24. Uredbe Dublin III. Na navedenu analizu ne utječe okolnost da je takva osoba prilikom prvog boravka na državnom području druge od tih država članica već podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je odbijen u okviru članka 26. stavka 1. te uredbe. Naime, budući da se taj zahtjev više ne razmatra u toj državi članici, ta okolnost ne može dovesti do toga da se tu osobu izjednači s osobom koja je podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji bi se, prije nego što bi bilo moguće provesti transfer, morao odbiti primjenom tog članka 26. stavka 1., odnosno koji bi navedena država članica morala razmotriti u skladu s člankom 23. stavkom 3. navedene uredbe u slučaju zakašnjenja u provedbi postupka ponovnog prihvata.

Nadalje, Sud je utvrdio da, s obzirom na to da se samom provedbom transfera ne utvrđuje konačno odgovornost države članice u koju je predmetna osoba transferirana, novi transfer nije moguć a da se ponovno ne razmotri situacija te osobe, kako bi se provjerilo je li ta odgovornost prenesena na drugu državu članicu nakon što je navedena osoba transferirana. U tom pogledu Sud je naglasio da se takvo ponovno razmatranje situacije predmetne osobe može provesti a da se ne dovede u pitanje ostvarenje cilja brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer to ponovno razmatranje podrazumijeva samo uzimanje u obzir promjena koje su nastupile nakon donošenja prve odluke o transferu.

Sud je zaključio da je – u situaciji u kojoj je državljani treće zemlje, nakon što je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici, transferiran u tu državu članicu nakon odbijanja novog zahtjeva podnesenog u drugoj državi članici, a da bi se zatim bez dokumenta o boravku vratio na državno područje te druge države članice – moguće u odnosu na tog državljanina provesti postupak ponovnog prihvata, pri čemu novi transfer te osobe u prvu od tih država članica nije moguć a da se pritom ne slijedi taj postupak.

2. Prethodna odluka o transferu

Presuda od 31. svibnja 2018. (drugo vijeće), Hassan (C-647/16, [EU:C:2018:368](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u državi članici podnio državljani treće zemlje – Postupci prihvata i ponovnog prihvata – Članak 26. stavak 1. – Donošenje odluke o transferu i obavješćivanje o njoj prije nego što zamoljena država članica usvoji zahtjev za prihvati ili ponovni prihvati”

Nakon što je u Njemačkoj zatražio međunarodnu zaštitu, irački državljani A. Hassan otišao je u Francusku, gdje je uhićen. Francuska su tijela stoga zatražila od njemačkih

tijela da ponovno prihvate A. Hassana, pri čemu su ga istog dana odlučila transferirati u Njemačku. Naime, francuska su tijela, u skladu s Uredbom Dublin III, smatrala da je Njemačka odgovorna za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio A. Hassan jer je on taj zahtjev podnio u toj zemlji. A. Hassan pred francuskim sudovima osporavao je odluku kojom se nalaže njegov transfer u Njemačku. Tvrdio je, među ostalim, da je tom odlukom povrijeđena Uredba Dublin III jer je bila donesena i o njoj je obaviješten čak i prije nego što je zamoljena država članica (Njemačka) izričito ili prešutno odgovorila na zahtjev francuskih tijela za ponovni prihvrat.

Sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud jesu li u tim okolnostima francuska tijela mogla u odnosu na A. Hassana donijeti odluku o transferu i o njoj ga obavijestiti prije nego što je Njemačka izričito ili prešutno prihvatila taj ponovni prihvrat.

U tom je pogledu Sud presudio da iz teksta, nastanka i cilja Uredbe Dublin III jasno proizlazi da se odluka o transferu može donijeti i predmetna osoba o njoj obavijestiti tek nakon što je zamoljena država članica izričito ili prešutno pristala na ponovni prihvrat te osobe. Konkretno, Sud je istaknuo da bi osoba poput A. Hassana mogla biti obvezna podnijeti žalbu protiv odluke o transferu čak i prije nego što je zamoljena država članica odgovorila na zahtjev za ponovni prihvrat, iako se takva žalba može podnijeti samo ako je zamoljena država članica pozitivno odgovorila na zahtjev za ponovni prihvrat. Osim toga, doseg prava dotične osobe na djelotvoran pravni lijek mogao bi biti ograničen jer se odluka o transferu temelji samo na dokazima i indicijama koje je prikupila država članica moliteljica (u ovom slučaju Francuska). Naposljetku, prihvaćanje da do donošenja odluke o transferu i obavijesti o njoj može doći prije odgovora zamoljene države članice dovelo bi, u državama članicama koje ne predviđaju odgodu takve odluke prije odgovora zamoljene države članice, do izlaganja dotične osobe opasnosti od transfera u tu državu članicu čak i prije nego što je ona na to načelno pristala.

3. Rok za transfer

Presuda od 29. siječnja 2009. (četvrto vijeće), Petrosian (C-19/08, [EU:C:2009:41](#))

„Pravo na azil – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Ponovni prihvrat od strane države članice podnositelja zahtjeva za azil čiji je zahtjev odbijen i koji se nalazi u drugoj državi članici, u kojoj je podnio novi zahtjev za azil – Početak roka za provedbu transfera podnositelja zahtjeva za azil – Postupak transfera protiv kojeg je podnesena žalba sa suspenzivnim učinkom”

Nakon što su podnijeli prvi zahtjev za azil u Francuskoj, gdje im je zahtjev bio odbijen, članovi obitelji Petrosian, armenskog podrijetla, podnijeli su zahtjev za azil u Švedskoj. Švedska tijela zatražila su od francuskih tijela da ponovno prihvate članove te obitelji. Budući da su francuska tijela pristala na ponovni prihvrat, na temelju članka 20. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin II donesena je odluka o transferu članova obitelji u Francusku.

Međutim, dotične osobe više su puta osporavale odluku kojom se nalaže transfer, tako da je istekao rok od šest mjeseci, predviđen člankom 20. stavkom 1. točkom (d) Uredbe Dublin II⁴². Taj rok, koji „teče od odluke o žalbi ili preispitivanju“, treba omogućiti državi članici u kojoj je podnesen zahtjev za azil da provede transfer, dok istek tog roka dovodi do odgovornosti te države.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev uputio je Sudu pitanje koji događaj može dovesti do toga da počne teći rok od šest mjeseci i, konkretnije, počinje li taj rok teći već od privremene sudske odluke kojom se odgađa provedba postupka transfera ili tek od sudske odluke kojom se odlučuje o osnovanosti postupka i koja više ne može biti prepreka toj provedbi.

Sud je, s jedne strane, smatrao da se sudska zaštita koju jamče države članice čiji sudovi mogu odgoditi izvršenje odluke o transferu, čime se podnositelju zahtjeva za azil omogućuje da učinkovito osporava odluke koje se na njega odnose, ne smije žrtvovati zbog zahtjeva brze obrade zahtjeva za azil. Naime, države članice koje su željele uspostaviti pravne lijekove koji mogu dovesti do odluka koje imaju suspenzivan učinak u okviru postupka transfera ne mogu, u ime poštovanja zahtjeva brzine, biti stavljene u nepovoljniji položaj od onoga u kojem se nalaze države članice koje to nisu smatrale nužnim. Stoga bi se država članica koja je u okviru postupka transfera odlučila uspostaviti pravne lijekove, ovisno o slučaju, sa suspenzivnim učinkom, nalazila u nepovoljnoj situaciji, s obzirom na to da bi, ako ne bi uspjela organizirati transfer podnositelja zahtjeva za azil u vrlo kratkom razdoblju između odluke suda o meritumu i isteka roka za provedbu transfera, bila izložena opasnosti da bude konačno određena kao odgovorna za obradu zahtjeva za azil. Iz toga proizlazi da tumačenje odredbi članka 20. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin II ne može dovesti do zaključka da bi, u ime poštovanja prava Zajednice, država moliteljica trebala zanemariti suspenzivan učinak privremene sudske odluke donesene u okviru žalbe koja ima takav učinak.

Kad je riječ, s druge strane, o poštovanju načela postupovne autonomije država članica, Sud je istaknuo da bi, ako bi se prihvatilo tumačenje članka 20. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin II prema kojem rok za provedbu transfera teče već od privremene odluke koja ima suspenzivan učinak, nacionalni sud koji želi pomiriti poštovanje tog roka s onim privremene sudske odluke sa suspenzivnim učinkom morao odlučiti o osnovanosti postupka transfera prije isteka navedenog roka, odlukom kojom se, ovisno o slučaju, zbog nedostatka potrebnog vremena na raspolaganju sucima, ne bi mogla na zadovoljavajući način uzeti u obzir složenost spora.

Sud je iz toga zaključio da, kada se zakonodavstvom države članice moliteljice predviđa suspenzivan učinak žalbe, rok za provedbu transfera ne teče već od privremene sudske

⁴² Na temelju te odredbe, transfer podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu koja se obvezuje ponovno prihvatiti tu osobu izvršit će se što je prije praktično moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što druga država članica prihvati zahtjev za ponovni prihvati ili od odluke o žalbi ili preispitivanju kada postoji suspenzivni učinak. Na temelju stavka 2. tog članka, ako se transfer ne obavi u roku od šest mjeseci, odgovorna je ona država članica kojoj je zahtjev za azil podnesen.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

odluke kojom se odgađa provedba postupka transfera, nego tek od sudske odluke kojom se odlučuje o osnovanosti postupka i koja više ne može biti prepreka toj provedbi.

Presuda od 19. ožujka 2019. (veliko vijeće), Jawo (C-163/17, [EU:C:2019:218](#))⁴³

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Dublinski sustav – Uredba (EU) br. 604/2013 – Transfer podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pojam ‚bijeg‘ – Načini produljenja roka za transfer – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Ozbiljna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja nakon okončanja postupka azila – Životni uvjeti korisnikâ međunarodne zaštite u toj državi članici”

Gambijski državljaniin ušao je u Europsku uniju preko Italije, gdje je podnio zahtjev za azil, prije nego što je otišao u Njemačku i ondje podnio novi zahtjev. Nakon što su od talijanskih tijela zatražila ponovni prihvata dotične osobe, njemačka su tijela odbacila njezin zahtjev za azil i odredila njezino udaljavanje u Italiju. Prvi pokušaj transfera bio je neuspješan jer podnositelj zahtjeva nije bio u centru za smještaj koji mu je dodijeljen. Njemačka su tijela stoga ocijenila da je pobjegao te su obavijestila talijanska tijela da se transfer ne može provesti i da se rok produljuje u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III. Taj članak propisuje da rok za provedbu transfera iznosi šest mjeseci, ali da se može produljiti do najviše osamnaest mjeseci ako podnositelj zahtjeva pobjegne. Nakon toga dotična osoba navela je da je bila u posjetu kod prijatelja i da nije znala da mora prijaviti svoju odsutnost. Usporedno s time, podnijela je tužbu protiv odluke o transferu i, nakon što je ona odbijena, podnijela je žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev. U okviru te žalbe istaknula je da, s obzirom na to da nije pobjegla, njemačka tijela nisu imala pravo produljiti rok za njezin transfer u Italiju. Dotična osoba također je istaknula da u Italiji postoje sustavni nedostaci u pogledu azila koji čine prepreku njezinu transferu u tu državu.

Sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud, među ostalim, pod kojim se uvjetima može utvrditi da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu pobjegao, tako da se rok za njegov transfer u državu članicu koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva može produljiti.

U tom pogledu Sud je kao prvo pojasnio da pojam „bijeg” u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III., među ostalim, podrazumijeva postojanje elementa namjere, tako da je ta odredba u načelu primjenjiva samo u slučaju kad podnositelj zahtjeva namjerno izbjegava nacionalna tijela kako bi omeo svoj transfer. Međutim, Sud je dodao da se, kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje Uredbe Dublin III i kako bi se uzele u obzir značajne poteškoće na koje navedena tijela mogu naići kako bi podnijela dokaze

⁴³ Presuda je također navedena u odjeljku I.2.1., naslovljenom „Opasnost od povrede članka 4. Povelje”.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

namjere podnositelja zahtjeva, može pretpostaviti da je on pobjegao kada se transfer ne može provesti zbog toga što je napustio dodijeljeno mu mjesto boravka a da o tome nije obavijestio nacionalna tijela niti je, ovisno o slučaju, od njih nije zatražio prethodno odobrenje. Međutim, ta je pretpostavka primjenjiva samo ako je podnositelj zahtjeva bio valjano upoznat sa svojim obvezama u tom pogledu, u skladu s člankom 5. Direktive 2013/33. K tomu, podnositelj zahtjeva treba zadržati mogućnost dokazivanja da postoje valjani razlozi zbog kojih nije obavijestio nadležna tijela o svojoj odsutnosti te da nije imao namjeru izbjegavanja tih tijela.

Kao drugo, što se tiče načina produljenja roka za transfer, Sud je smatrao da nije potrebno nikakvo prethodno savjetovanje između države članice moliteljice i odgovorne države članice. Stoga je, kako bi se taj rok produljio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da prva država članica prije isteka šestomjesečnog roka obavijesti drugu državu članicu da je podnositelj zahtjeva pobjegao i navede novi rok za transfer.

III. Opseg sudskog nadzora odluke o transferu

1. Ograničeni sudski nadzor – Uredba Dublin II

U svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na tumačenje Uredbe Dublin II Sud je podnositelju zahtjeva za azil omogućio da dovede u pitanje izbor kriterija odgovorne države članice samo pozivanjem na postojanje sustavnih nedostataka u postupku azila i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za azil u toj državi članici, koji bi doveli do povrede njegovih temeljnih prava, zajamčenih člankom 4. Povelje.

Presuda od 10. prosinca 2013. (veliko vijeće), Abdullahi (C-394/12, [EU:C:2013:813](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednički europski sustav azila – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil – Nadzor nad poštovanjem kriterija odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil – Opseg sudskog nadzora“

S. Abdullahi, somalska državljanka koja je uz pomoć krijumčara ušla u Austriju te je ondje, blizu mađarske granice, uhićena, podnijela je u kolovozu 2011. zahtjev za međunarodnu zaštitu. Nadležno austrijsko tijelo uputilo je Mađarskoj zahtjev za prihvata, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe Dublin II, koji je ona i prihvatila. Austrijsko tijelo stoga je odbacilo zahtjev za azil S. Abdullahi u Austriji kao nedopušten te je odlučilo o njezinu transferu u Mađarsku. U žalbi protiv te odluke S. Abdullahi prvi je put tvrdila da država članica odgovorna za njezin zahtjev za azil nije Mađarska, nego Helenska Republika. Međutim, ona je tvrdila da ta država članica u određenim pitanjima ne

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

poštuje ljudska prava te da je stoga na austrijskim tijelima da razmotre njezin zahtjev za azil.

Budući da je imao dvojbe kad je riječ o prihvatanju odgovornosti države članice, sud koji je uputio zahtjev odlučio je uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku. U tom pogledu taj je sud primijetio da bi nadzor odgovornosti države članice nametao vrlo široku obvezu ispitivanja, koja nije u skladu sa zahtjevom da se brzo utvrdi nadležna država članica. Osim toga, iako Uredba Dublin II predviđa pravo podnositelja zahtjeva za azil da osporava svoj transfer, ta uredba ne daje pravo na postupak azila u određenoj državi članici, prema izboru podnositelja zahtjeva.

S obzirom na to, Sud je presudio da članak 19. stavak 2. Uredbe Dublin II treba tumačiti na način da, u okolnostima u kojima je država članica pristala na prihvatanje podnositelja zahtjeva za azil primjenom kriterija iz članka 10. stavka 1. navedene uredbe, to jest kao država članica prvog ulaska podnositelja zahtjeva za azil na područje Unije, taj podnositelj zahtjeva može dovoditi u pitanje izbor tog kriterija jedino pozivajući se na postojanje sustavnih nedostataka u postupku azila i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za azil u toj državi članici koji predstavljaju ozbiljne i utvrđene razloge za pretpostavku da će navedeni podnositelj zahtjeva biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje.

2. Prošireni sudski nadzor – Uredba Dublin III

Taj razvoj sudske prakse posljedica je znatne izmjene odredbi u području pravnih lijekova protiv odluke o transferu (vidjeti razliku između članka 19. stavka 2. Uredbe Dublin II, s jedne strane, i članka 27.⁴⁴ i uvodne izjave 19. Uredbe Dublin III, s druge strane). Naime, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu uključen je u postupak određivanja odgovorne države članice. U tom postupku podnositelja zahtjeva obavještava se o kriterijima odgovornosti i on može pružiti informacije koje omogućuju pravilnu primjenu tih kriterija.

Slijedom toga, Sud je u presudama koje su predstavljene u nastavku priznao da se podnositelj zahtjeva može pozivati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti, čak i ako to nije dovelo do povrede njegovih temeljnih prava.

⁴⁴ U skladu s člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

2.1. Nepoštovanje tehničkih odredbi

Presude od 7. lipnja 2016. (veliko vijeće), Ghezelbash (C-63/15, [EU:C:2016:409](#)) i od 7. lipnja 2016. (veliko vijeće), Karim (C-155/15, [EU:C:2016:410](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Članak 12. – Izdavanje dokumenata o boravku ili viza – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora”

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje – Članak 18. – Ponovni prihvati podnositelja zahtjeva za azil čiji se zahtjev razmatra – Članak 19. – Prestanak odgovornosti – Odsutnost izvan državnog područja država članica u razdoblju od najmanje tri mjeseca – Novi postupak za određivanje odgovorne države članice – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora”

U predmetu *Ghezelbash* iranski državljani podnio je nizozemskim tijelima zahtjev za izdavanje dozvole privremenog boravka. Budući da je pretragom viznog informacijskog sustava Europske unije (VIS) otkriveno da je francusko diplomatsko predstavništvo u Iranu dotičnoj osobi izdalo vizu za određeno razdoblje, nizozemski državni tajnik zatražio je od nadležnih francuskih tijela da tu osobu prihvate na temelju Uredbe Dublin III. Ta tijela prihvatila su taj zahtjev. Međutim, tijekom drugog saslušanja pred nizozemskim tijelima dotična osoba zatražila je da joj se omogući podnošenje izvornih dokumenata koji dokazuju da se nakon boravka u Francuskoj vratila u Iran, što prema mišljenju podnositelja zahtjeva znači da ta država članica nije bila odgovorna za razmatranje njezina zahtjeva za azil. Stoga se postavilo pitanje ima li dotična osoba pravo dovoditi u pitanje odgovornost Francuske Republike za razmatranje svojeg zahtjeva za azil, nakon što je ta država članica prihvatila tu odgovornost.

U tim okolnostima Sud je ocijenio da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19., treba tumačiti na način da se podnositelj zahtjeva za azil može u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu donesene u odnosu na njega pozivati na pogrešnu primjenu kriterija za određivanje odgovornosti iz navedene uredbe.

U predmetu *Karim* sirijski državljani zatražio je međunarodnu zaštitu u Švedskoj. Budući da je pretraživanjem sustava Eurodac utvrđeno da je dotična osoba već zatražila tu zaštitu u Sloveniji, Migrationsverket (ured za migracije, Švedska, u daljnjem tekstu: ured) zatražio je od slovenskih tijela da ponovno prihvate dotičnu osobu na temelju članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe Dublin III.

Slovenska tijela prihvatila su taj zahtjev. Ured je stoga obavijestio ta tijela da je dotična osoba tvrdila kako je napustila državno područje država članica u razdoblju dužem od tri mjeseca nakon podnošenja svojeg prvog zahtjeva za azil i da se u njezinoj putovnici

nalazila viza za ulazak u Libanon. Budući da su slovenska tijela ponovila svoj pristanak na zatraženi ponovni prihvata, ured je odbio zahtjev dotične osobe za međunarodnu zaštitu. Međutim, ta je osoba smatrala da Slovenija nije država članica odgovorna za razmatranje njezina zahtjeva za azil.

Stoga je Sud najprije utvrdio da se članak 19. stavak 2. Uredbe Dublin III, a osobito njegov drugi podstavak, primjenjuje na državljana treće zemlje koji, nakon podnošenja prvog zahtjeva za azil u jednoj državi članici, dokaže da je napustio državno područje država članica u razdoblju od najmanje tri mjeseca, prije nego što je podnio novi zahtjev za azil u drugoj državi članici. Naime, članak 19. stavak 2. prvi podstavak Uredbe Dublin III propisuje da obveza prihvata i ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za azil koja proizlazi iz članka 18. stavka 1. te uredbe u načelu prestaje kad odgovorna država članica utvrdi, na zahtjev da ponovno prihvati podnositelja zahtjeva, da je on napustio državno područje država članica u razdoblju od najmanje tri mjeseca. Međutim, u članku 19. stavku 2. drugom podstavku te uredbe pojašnjava se da se svaki zahtjev podnesen nakon takvog razdoblja odsutnosti smatra novim zahtjevom koji dovodi do novog postupka za određivanje odgovorne države članice. Iz toga slijedi da, u situaciji u kojoj je državljana treće zemlje, nakon što je podnio prvi zahtjev za azil u jednoj državi članici, napustio državno područje država članica u razdoblju od najmanje tri mjeseca, prije nego što je podnio novi zahtjev za azil u drugoj državi članici, članak 19. stavak 2. navedene uredbe obvezuje državu članicu u kojoj je podnesen taj novi zahtjev za azil da na temelju pravila propisanih tom uredbom provede postupak za određivanje države članice odgovorne za razmatranje tog novog zahtjeva.

Nadalje, Sud je smatrao, baš kao i u navedenoj [presudi Ghezelbash](#), da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se podnositelj zahtjeva za azil može u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu donesene u odnosu na njega pozivati na nepoštovanje pravila iz članka 19. stavka 2. drugog podstavka te uredbe.

Presuda od 26. srpnja 2017. (veliko vijeće), A. S. (C-490/16, [EU:C:2017:585](#))⁴⁵

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljana treće zemlje – Dolazak iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu – Organizacija prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici – Ulazak dopušten odstupanjem iz humanitarnih razloga – Članak 13. – Nezakonit prelazak vanjske granice – Rok od dvanaest mjeseci od prelaska granice – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora – Članak 29. – Rok od šest mjeseci za provedbu transfera – Računanje rokova – Podnošenje pravnog lijeka – Suspenzivni učinak”

⁴⁵ Presuda je također navedena u odjeljku I.1.3., naslovljenom „Ulazak na državno područje”.

Iako nije imala odgovarajuću vizu, osoba A. S., sirijski državljani, tijekom 2016. prešla je granicu između Hrvatske i Srbije. Hrvatska tijela organizirala su prijevoz te osobe do hrvatsko-slovenske granice, kako bi joj pomogla da dođe do drugih država članica u kojima će podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu. Osoba A. S. nakon toga podnijela je takav zahtjev u Sloveniji. Međutim, Slovenija je smatrala da je, s obzirom na to da je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao u Hrvatsku, u skladu s Uredbom Dublin III, na tijelima te države članice da razmotre zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela ta osoba. Osoba A. S. osporavala je pred sudom odluku slovenskih tijela tvrdeći da se njezin ulazak u Hrvatsku ne može smatrati nezakonitim i da je, u skladu s Uredbom Dublin III, stoga na slovenskim tijelima da razmotre njezin zahtjev.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda, u biti, odgovor na pitanje treba li ulazak osoba o kojima je riječ smatrati zakonitim u smislu Uredbe Dublin III.

Kad je riječ o argumentima koje podnositelj zahtjeva može istaknuti u žalbi protiv odluke o transferu, Sud je presudio da se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu radi osporavanja odluke o transferu u okviru pravnih lijekova predviđenih člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III može pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti koji se odnosi na nezakonit prelazak granice države članice, naveden u članku 13. stavku 1. iste uredbe. Oslanjajući se na [presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash \(C-63/15, EU:C:2016:409\)](#) – u kojoj je presudio da se takav podnositelj zahtjeva na temelju svojeg prava na djelotvoran pravni lijek može pozvati na nepravilnu primjenu kriterija koji se odnosi na izdavanje vize – Sud je istaknuo da obrazloženje koje je iznio u toj presudi jednako vrijedi i za kriterij iz članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III.

Naposljetku, Sud se bavio pitanjem učinka koji podnošenje žalbe protiv odluke o transferu ima na računanje rokova, s jedne strane, iz članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III te, s druge strane, iz njezina članka 29. stavka 2. Sud je podsjetio na to da je cilj obiju odredbi vremenski ograničiti odgovornost države članice na temelju Uredbe Dublin III. U skladu s navedenim člankom 13. stavkom 1., odgovornost države članice koja se temelji na kriteriju nezakonitog prelaska granice prestaje 12 mjeseci nakon datuma tog prelaska te, u skladu s navedenim člankom 29., transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora se provesti u roku od šest mjeseci od prihvaćanja od strane odgovorne države članice ili konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe Dublin III postoji suspenzivni učinak.

S jedne strane, Sud je presudio da podnošenje žalbe protiv odluke o transferu ne utječe na računanje roka predviđenog u navedenom članku 13. stavku 1., koji predstavlja uvjet za primjenu ondje navedenog kriterija. S druge strane, Sud je presudio da rok naveden u članku 29. stavcima 1. i 2. počinje teći tek od donošenja konačne odluke o toj žalbi, pa i kada je sud pred kojim se vodi postupak odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, pod uvjetom da ta žalba ima suspenzivni učinak. Naime, taj drugi rok odnosi se na provedbu odluke o transferu i može se primijeniti tek kad je postignut dogovor o transferu, odnosno najranije kad je zamoljena država članica odobrila zahtjev za prihvrat ili za ponovni prihvrat.

2.2. Nepoštovanje rokova

Presuda od 26. srpnja 2017. (veliko vijeće), Mengesteab (C-670/16, [EU:C:2017:587](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji državljaniin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica – Članak 20. – Početak postupka određivanja – Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Izvješće koje su pripremile službe koje je dostavljeno nadležnim tijelima – Članak 21. stavak 1. – Rokovi predviđeni za podnošenje zahtjeva za prihvrat – Prijenos odgovornosti na drugu državu članicu – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora”

Eritrejski državljaniin T. Mengesteab 14. rujna 2015. zatražio je azil u Njemačkoj. Nadležno tijelo istog dana izdalo mu je potvrdu o prijavi kao podnositelj zahtjeva za azil. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: ured), tijelo zaduženo za izvršenje obveza koje proizlaze iz Uredbe Dublin III, najkasnije 14. siječnja 2016. primio je izvornik te potvrde, njezinu presliku ili barem glavne informacije koje se u toj potvrdi nalaze. Ured je 22. srpnja 2016. saslušao T. Mengesteaba te mu je omogućeno podnošenje formalnog zahtjeva za azil. Međutim, pretraživanjem sustava Eurodac utvrđeno je da su njegovi otisci prstiju bili uzeti u Italiji. Općenito, takav pozitivan rezultat dokazuje da je dotična osoba nezakonito prešla vanjsku granicu Unije, što može dovesti do toga da je država članica koja graniči s predmetnom vanjskom granicom (u ovom slučaju Italija) odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Stoga je ured 19. kolovoza 2016. zatražio od talijanskih tijela da prihvate T. Mengesteaba, u skladu s Uredbom Dublin III. Izostanak odgovora talijanskih tijela na taj zahtjev bio je jednak prihvaćanju.

Nakon što je ured odlukom od 10. studenoga 2016. odbio njegov zahtjev za azil i naložio njegov transfer u Italiju, T. Mengesteab osporavao je tu odluku pred sudom koji je uputio zahtjev. Tvrdio je da je, u skladu s Uredbom Dublin III, odgovornost za razmatranje njegova zahtjeva za azil prenesena na Njemačku. Naime, tom se uredbom predviđa da se zahtjev za prihvrat mora podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i da je, nakon isteka tog roka, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu. T. Mengesteab smatrao je da je ured od talijanskih tijela zatražio da ga prihvate tek nakon isteka roka od tri mjeseca. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda tumačenje Uredbe Dublin III.

Sud je, kao prvo, presudio da se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru žalbe protiv odluke o transferu donesene u odnosu na njega može pozivati na istek predmetnog roka od tri mjeseca, i to čak i ako je zamoljena država članica spremna prihvatiti tog podnositelja zahtjeva. Sud je u tom pogledu podsjetio na to da se zakonodavac Unije u okviru Uredbe Dublin III nije ograničio na uvođenje organizacijskih

pravila kojima se uređuju odnosi između država članica radi određivanja odgovorne države članice, nego je odlučio podnositelje zahtjeva za azil uključiti u taj postupak, osiguravajući im, među ostalim, pravo na djelotvoran pravni lijek protiv svake odluke o transferu koja je eventualno donesena u odnosu na njih.

Kao drugo, Sud je utvrdio da se zahtjev za prihvrat ne može valjano podnijeti više od tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Rok od dva mjeseca koji je predviđen Uredbom Dublin III za takav zahtjev u slučaju primitka pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac nije dodatni rok koji bi se pridodao roku od tri mjeseca, nego kraći rok koji se opravdava činjenicom da takav pozitivan rezultat predstavlja dokaz nezakonitog prelaska vanjske granice Unije i tako pojednostavljuje postupak određivanja odgovorne države članice.

Kao treće, kad je riječ o materijalnoj definiciji zahtjeva za međunarodnu zaštitu⁴⁶, Sud je utvrdio da se on smatra podnesenim kad pisani dokument koji je izdalo javno tijelo i koji potvrđuje da je državljanin treće zemlje zatražio međunarodnu zaštitu pristigne tijelu zaduženom za izvršenje obveza koje proizlaze iz Uredbe Dublin III ili čak, ovisno o slučaju, kad samo glavne informacije sadržane u takvom dokumentu (a ne i sam taj dokument ili njegova preslika) pristignu tom tijelu. Kako bi moglo učinkovito započeti postupak određivanja odgovorne države članice, nadležno tijelo treba biti sa sigurnošću obaviješteno o tome da je državljanin treće zemlje zatražio međunarodnu zaštitu. Međutim, nije nužno da pisani dokument koji je u tu svrhu pripremljen ima točno određen oblik ili da sadržava dodatne elemente relevantne za primjenu kriterija utvrđenih Uredbom Dublin III ili osobito za razmatranje merituma zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tom stadiju postupka također nije nužno da je već organiziran osobni intervju. Učinkovitost određenih važnih jamstava dodijeljenih podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu bila bi ograničena ako primitak nadležnog tijela (u ovom slučaju ureda) pisanog dokumenta, poput potvrde o kojoj je ovdje riječ, ne bi bio dostatan da se manifestira podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Osim toga, takvo rješenje moglo bi utjecati na dublinski sustav, dovodeći u pitanje poseban položaj koji se njime dodjeljuje prvoj državi članici u kojoj je podnesen zahtjev za azil. Usto, prosljeđivanje glavnih informacija iz takvog dokumenta nadležnom tijelu treba smatrati slanjem tom tijelu izvornika ili preslike tog dokumenta. To je slanje, dakle, dostatno kako bi se smatralo da je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen.

Presuda od 25. listopada 2017. (veliko vijeće), Shiri (C-201/16, [EU:C:2017:805](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora – Članak 29. – Rok za

⁴⁶ Zahtjev čijim se podnošenjem pokreće rok od tri mjeseca

provedbu transfera – Nprovedba transfera u određenom roku – Obveze odgovorne države članice – Prijenos odgovornosti – Zahtjev da odgovorna država članica donese odluku”

Iranski državljanin M. Shiri usprotivio se pred austrijskim sudovima odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio u Austriji i svojem vraćanju u Bugarsku. Bugarska, preko koje je ušao u Europsku uniju i u kojoj je također podnio takav zahtjev, prije toga pristala je na njegov ponovni prihvata. M. Shiri tvrdio je da je Austrija na temelju Uredbe Dublin III postala odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva jer on nije bio transferiran u Bugarsku u roku od šest mjeseci nakon što su bugarska tijela pristala na njegov ponovni prihvata.

Sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu pitanje je li prema Uredbi Dublin III istek predmetnog roka od šest mjeseci sam po sebi dovoljan da dovede do takvog prijenosa odgovornosti između država članica. Prema potrebi, želio je također doznati može li se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu pred sudom pozvati na takav prijenos odgovornosti.

U tom pogledu Sud je presudio da se, ako se transfer ne provede u roku od šest mjeseci, odgovornost *ex lege* prenosi na državu članicu koja je zatražila prihvata (u ovom slučaju Austriju) a da pritom nije potrebno da odgovorna država članica (u ovom slučaju Bugarska) odbije (ponovno) prihvatiti predmetnu osobu. To rješenje ne samo da proizlazi iz samog teksta Uredbe Dublin III nego je u skladu i s ciljem brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Naime, takvo rješenje jamči da će se, u slučaju kašnjenja u postupku (ponovnog) prihvata, razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu provesti u državi članici u kojoj se podnositelj zahtjeva nalazi, kako se to razmatranje ne bi dodatno odgodilo.

Osim toga, Sud je utvrdio da se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu može pozivati na istek roka od šest mjeseci. To vrijedi neovisno o tome je li taj rok istekao prije ili nakon donošenja odluke o transferu. Države članice moraju u tom pogledu predvidjeti djelotvoran i brz pravni lijek. Sud je u tom kontekstu pojasnio da, ako je rok od šest mjeseci istekao nakon donošenja odluke o transferu, nadležna tijela države članice moliteljice (u ovom slučaju Austrije) ne mogu provesti transfer dotične osobe u drugu državu članicu. Naprotiv, ona su dužna po službenoj dužnosti poduzeti mjere potrebne kako bi priznala odgovornost koja im je prenesena i kako bi bez odgode pokrenula razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela dotična osoba.

Sud je također utvrdio da pravo da se u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o transferu poziva na okolnosti nastale nakon donošenja te odluke, predviđeno austrijskim propisom, predstavlja djelotvoran i brz pravni lijek koji omogućuje pozivanje na istek roka za transfer.

Presuda od 13. studenoga 2017. (veliko vijeće), X (C-47/17 i C-48/17, [EU:C:2018:900](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 — Uredba (EZ) br. 1560/2003 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Kriteriji i mehanizmi za određivanje – Zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat podnositelja zahtjeva za azil – Negativan odgovor zamoljene države članice – Zahtjev za ponovno razmatranje – Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 1560/2003 – Rok za odgovor – Istek – Učinci”

Glavni postupci odnosili su se na sirijskog i eritrejskog državljanina, koji su u Nizozemskoj podnijeli zahtjeve za dozvolu privremenog boravka za podnositelja zahtjeva za azil, nakon što su već podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu u drugoj državi (u Njemačkoj odnosno Švicarskoj), a eritrejski je državljanin usto stigao kroz Italiju (u kojoj nije utvrđeno da je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu). Na temelju članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe Dublin III, nizozemska su tijela njemačkim, švicarskim i talijanskim tijelima podnijela zahtjeve za ponovni prihvrat dotičnih osoba. Nakon što su ti zahtjevi odbijeni, nizozemska su tijela na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003 njemačkim i talijanskim tijelima podnijela zahtjeve za ponovno razmatranje, ali ona na njih nisu odgovorila ili su odgovorila tek nakon isteka roka od dva tjedna, predviđenog tom odredbom.

U predmetu C-47/17 tužitelj je tvrdio da, ako zamoljena država članica u okviru rokova negativno odgovori na zahtjev za ponovni prihvrat, odgovornost je od tog trenutka na državi članici moliteljici. U predmetu C-48/17 stranke glavnog postupka nisu se slagale oko pitanja je li tuženik postao odgovoran za razmatranje zahtjeva za dozvolu privremenog boravka za podnositelja zahtjeva za azil koji je tužitelj podnio zbog toga što talijanska tijela, nakon što su prvotno odbila zahtjev za ponovni prihvrat koji je uputio državni tajnik, nisu u određenom roku odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu pitanje treba li država članica kojoj je podnesen zahtjev za prihvrat ili za ponovni prihvrat na temelju članka 21. ili članka 23. Uredbe Dublin III, a koja je na njega dala negativan odgovor u rokovima propisanim člankom 22. ili člankom 25. te uredbe i kojoj je zatim podnesen zahtjev za ponovno razmatranje na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003, na taj zahtjev odgovoriti u određenom roku. Taj sud također pita, ako je to slučaj, koji je to rok i koje su posljedice toga da zamoljena država članica nije u tom roku odgovorila na zahtjev države članice moliteljice za ponovno razmatranje.

Nakon što je podsjetio na to da je zakonodavac Unije u Uredbi Dublin III postupke obrade zahtjeva za prihvrat i ponovni prihvrat od strane zamoljene države članice uredio obveznim rokovima, Sud je naveo da mehanizam propisan člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 – kojim država članica moliteljica može zamoljenoj državi članici podnijeti zahtjev za ponovno razmatranje, nakon što je potonja odbila postupiti po zahtjevu za prihvrat ili ponovni prihvrat – predstavlja fakultativni, „dodatni postupak”, čije trajanje treba strogo i predvidljivo ograničiti. Međutim, prema mišljenju Suda, postupak ponovnog razmatranja koji je ograničen samo „razumnim” rokom za odgovor ili koji ima

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

neodređeno trajanje nije u skladu s ciljevima Uredbe Dublin III, a osobito s onim brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Slijedom toga, Sud je presudio da članak 5. stavak 2. Uredbe br. 1560/2003 treba tumačiti na način da država članica kojoj je podnesen zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat na temelju članka 21. i 23. Uredbe Dublin III i koja je, nakon što je provela potrebne provjere, na njega dala potpun i detaljno obrazložen negativan odgovor u rokovima propisanim člankom 22. ili člankom 25. potonje uredbe, a kojoj je zatim podnesen zahtjev za ponovno razmatranje u roku od tri tjedna predviđenom u članku 5. stavku 2. Uredbe br. 1560/2003, treba u duhu lojalne suradnje nastojati na taj zahtjev odgovoriti u roku od dva tjedna predviđenom potonjom odredbom. Ako zamoljena država članica ne odgovori na navedeni zahtjev u tom roku od dva tjedna, dodatni postupak ponovnog razmatranja trajno je okončan, tako da državu članicu moliteljicu nakon isteka tog roka treba smatrati odgovornom za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osim ako ima još dovoljno vremena da u obveznim rokovima koji su u tu svrhu propisani člankom 21. stavkom 1. i člankom 23. stavkom 2. Uredbe Dublin III podnese novi zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat.

2.3. Nadzor odluke o transferu u slučaju ponovnog prihvata

Presuda od 2. travnja 2019. (veliko vijeće), H. (C-582/17, [EU:C:2019:280](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 18. stavak 1. točke (b) do (d) – Članak 23. stavak 1. – Članak 24. stavak 1. – Postupak ponovnog prihvata – Kriteriji odgovornosti – Novi zahtjev podnesen u drugoj državi članici – Članak 20. stavak 5. – Postupak određivanja u tijeku – Povlačenje zahtjeva – Članak 27. – Pravni lijekovi”

Nizozemska tijela zatražila su od njemačkih tijela da ponovno prihvate dvije sirijske državljanke koje su u Njemačkoj podnijele prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu, prije nego što su napustile tu državu i podnijele novi zahtjev u Nizozemskoj. Dotične osobe pozvale su se na činjenicu da su njihovi supružnici, koji borave u Nizozemskoj, korisnici međunarodne zaštite, ali nizozemska tijela odbila su uzeti u obzir te navode i, posljedično, razmotriti njihov zahtjev, uz obrazloženje da se u okviru postupka ponovnog prihvata podnositelj zahtjeva ne može pozivati na članak 9. Uredbe Dublin III.

Sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu pitanje jesu li nadležna tijela, prije podnošenja zahtjeva za ponovni prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, dužna odrediti državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva, osobito na temelju kriterija odgovornosti predviđenog člankom 9. Uredbe Dublin III.

U tom kontekstu, Sud je podsjetio na to da je postupak ponovnog prihvata primjenjiv na osobe navedene u članku 20. stavku 5. ili članku 18. stavku 1. točkama (b) do (d) Uredbe

Dublin III, prije nego što se utvrdi da je situacija u kojoj državljani treće zemlje podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici, a potom tu državu napusti i podnese novi zahtjev u drugoj državi članici, obuhvaćena područjem primjene tog postupka, neovisno o tome je li zahtjev podnesen u prvoj državi članici povučen ili je li njegovo razmatranje u skladu s Direktivom o postupcima već započelo u toj državi članici.

Sud je zatim istaknuo da, iako okolnost da je odluka o transferu donesena nakon postupka prihvata ili ponovnog prihvata nije takve naravi da utječe na doseg prava na djelotvoran pravni lijek protiv takve odluke, zajamčenog člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III, ta dva postupka ipak podliježu različitim sustavima, a ta se razlika odražava na odredbe te uredbe koje se mogu navesti u potporu takvom pravnom lijeku. Naime, u okviru postupka prihvata postupak određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju kriterija utvrđenih u poglavlju III. Uredbe Dublin III od presudne je važnosti i država članica kojoj je takav zahtjev podnesen može zatražiti od druge države članice takav prihvata samo ako tu državu smatra odgovornom za razmatranje tog zahtjeva. Suprotno tomu, u okviru postupka ponovnog prihvata ti kriteriji odgovornosti nisu relevantni jer je važno samo to da zamoljena država članica ispunjava uvjete iz članka 20. stavka 5. (odnosno da je riječ o državi članici u kojoj je podnesen prvi zahtjev i u kojoj je postupak određivanja države članice odgovorne za razmatranje tog zahtjeva u tijeku) ili članka 18. stavka 1. točaka (b) do (d) Uredbe Dublin III (odnosno da je riječ o državi članici u kojoj je podnesen prvi zahtjev i koja je na kraju postupka određivanja odgovorne države članice priznala vlastitu odgovornost za razmatranje tog zahtjeva).

Sud je dodao da irelevantnost kriterija odgovornosti iz poglavlja III. Uredbe Dublin III u okviru postupka ponovnog prihvata potkrepljuje činjenica da, dok članak 22. te uredbe detaljno propisuje način na koji se ti kriteriji moraju primijeniti u okviru postupka prihvata, članak 25. navedene uredbe, koji se odnosi na postupak ponovnog prihvata, ne sadržava slične odredbe, nego se njime samo zahtijeva da zamoljena država članica provede potrebne provjere radi donošenja odluke o zahtjevu za ponovni prihvata⁴⁷.

Sud je također istaknuo da se opća struktura Uredbe Dublin III protivi suprotnom tumačenju, prema kojem bi se takav zahtjev mogao podnijeti samo ako bi se moglo odrediti da je zamoljena država članica odgovorna država članica na temelju kriterija odgovornosti utvrđenih u poglavlju III. te uredbe, kojom se nastoje uvesti dva zasebna postupka (odnosno postupak prihvata i postupak ponovnog prihvata) koji se primjenjuju na različite slučajeve i koji su uređeni različitim odredbama. To bi suprotno tumačenje usto moglo ugroziti ostvarenje cilja Uredbe Dublin III, a to je sprečavanje sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, jer bi to značilo da nadležna tijela države članice u kojoj je podnesen drugi zahtjev mogu činjenično ponovno

⁴⁷ Vidjeti u tom pogledu i presudu [od 30. studenoga 2023., Ministero dell'Interno i dr. \(Zajednička brošura – Neizravno prisilno udaljenje ili vraćanje\) \(C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 i C-328/21, EU:C:2023:934\)](#), osobito točke 95. do 102.

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

razmotriti zaključak do kojeg su na kraju postupka određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva došla nadležna tijela prve države članice u pogledu svoje odgovornosti. To tumačenje moglo bi, osim toga, povrijediti ključno načelo Uredbe Dublin III, utvrđeno u njezinu članku 3. stavku 1., prema kojem zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra samo jedna država članica.

Zaključno, Sud je smatrao da se na kriterije odgovornosti iz poglavlja III. Uredbe Dublin III ne može pozvati u prilog pravnom lijeku podnesenom protiv odluke o transferu koja je donesena u okviru postupka ponovnog prihvata. Međutim, cilj je kriterija odgovornosti utvrđenih u člancima 8. do 10. Uredbe Dublin III pridonijeti zaštiti najboljeg interesa djeteta i obiteljskog života dotičnih osoba ako dotična osoba nadležnom tijelu države članice u kojoj je podnesen drugi zahtjev dostavi elemente koji jasno utvrđuju da se tu državu članicu mora smatrati odgovornom državom članicom na temelju kriterija iz članka 9. Uredbe Dublin III, a stoga je na navedenoj državi članici da u skladu s načelom lojalne suradnje prizna svoju odgovornost, u situaciji na koju se odnosi članak 20. stavak 5. Uredbe Dublin III (odnosno kad postupak određivanja odgovorne države članice još nije završio u prvoj državi članici). Stoga se u takvoj situaciji državljani treće zemlje može iznimno pozvati na taj kriterij u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu koja je donesena u odnosu na njega.

2.4. Nadzor odluke o prihvatu maloljetnika bez pratnje

Presuda od 1. kolovoza 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odbijanje prihvata egipatskog maloljetnika bez pratnje) (C-19/21, [EU:C:2022:605](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 8. stavak 2. i članak 27. stavak 1. – Maloljetnik bez pratnje čiji se rođak zakonito nalazi u drugoj državi članici – Odbijanje te države članice zahtjeva za prihvata tog maloljetnika – Pravo navedenog maloljetnika ili rođaka na djelotvoran pravni lijek protiv odluke o odbijanju prihvata – Članci 7., 24. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Najbolji interes djeteta”

U vrijeme dok je još bio maloljetan, egipatski državljani, osoba I, u Grčkoj je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u kojem je izrazio želju da bude spojen s osobom S, svojim stricem, također egipatskim državljaninom koji je zakonito boravio u Nizozemskoj. S obzirom na te okolnosti, grčka su tijela podnijela nizozemskim tijelima zahtjev za prihvata osobe I na temelju odredbe Uredbe Dublin III kojom se predviđa da, kada je to u interesu maloljetnika bez pratnje, država članica odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu jest država u kojoj zakonito boravi rođak dotičnog maloljetnika koji se o njemu može brinuti. Međutim, državni tajnik odbio je taj zahtjev, a nakon toga i zahtjev za ponovno razmatranje.

S obzirom na to da su osobe I i S također podnijele žalbu, državni tajnik odbacio ju je kao očito nedopuštenu uz obrazloženje da Uredbom Dublin III nije predviđena mogućnost da podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu osporavaju odluku o odbijanju zahtjeva za prihvata. Osobe I i S stoga su osporavale tu odluku pred rechtbankom Den Haag (Sud u Hagu, Nizozemska), tvrdeći da su obje imale pravo na podnošenje takve sudske tužbe na temelju članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III.

U tom kontekstu, Sud u Hagu uputio je Sudu pitanje koji su pravni lijekovi dostupni maloljetniku bez pratnje, podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i njegovu rođaku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za prihvata.

Sud je, odlučujući u velikom vijeću, utvrdio da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III, u vezi s člancima 7., 24. i 47. Povelje, obvezuje državu članicu kojoj je upućen zahtjev za prihvata da prizna pravo na podnošenje sudske tužbe protiv njezine odluke o odbijanju prihvata maloljetniku bez pratnje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, ali ne i rođaku tog maloljetnika.

Sud je uvodno istaknuo da, iako se, polazeći od doslovnog tumačenja, čini da se člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III priznaje pravo na podnošenje pravnog lijeka podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu isključivo radi pobijanja odluke o transferu, tekst te odredbe ipak ne isključuje mogućnost da se pravo na podnošenje pravnog lijeka prizna i maloljetnom podnositelju bez pratnje radi osporavanja odluke o odbijanju prihvaćanja zahtjeva za prihvata podnesenog na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe Dublin III.

Kako bi se utvrdilo zahtijeva li se člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III, u vezi s člancima 7., 24. i 47. Povelje, postojanje pravnog lijeka za pobijanje takve odluke o odbijanju prihvata, tu odredbu treba tumačiti vodeći računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinim ciljevima, općoj strukturi i kontekstu te posebno o promjenama kroz koje je prošao sustav kojeg je ta odredba dio.

U tom pogledu Sud je podsjetio na to da, u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje, svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom. Tom pravu odgovara obveza država članica iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a da uspostave pravne lijekove potrebne za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

Kad je riječ o određivanju države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i poštovanju obvezujućeg kriterija odgovornosti iz članka 8. stavka 2. Uredbe Dublin III, Sud je napomenuo da se sudska zaštita maloljetnog podnositelja zahtjeva bez pratnje ne smije razlikovati ovisno o tome je li protiv tog podnositelja zahtjeva država članica moliteljica donijela odluku o transferu ili je zamoljena država članica donijela odluku kojom se odbija zahtjev za njegov prihvata. Naime, objema tim odlukama može se ugroziti pravo koje maloljetnik bez pratnje ima na temelju tog članka, odnosno da ga se spoji s rođakom koji se može o njemu brinuti dok se razmatra njegov

Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

zahtjev za međunarodnu zaštitu. Iz toga proizlazi da dotičnom maloljetniku stoga u oba slučaja mora biti dopušteno podnošenje tužbe radi pozivanja na povredu navedenog prava u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje.

U konkretnom slučaju, u skladu s člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III, u slučaju da je osoba I nakon dolaska u Grčku otišla u Nizozemsku i ondje podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu te da su grčka tijela odobrila njezin prihvrat kao zemlja članica prvog ulaska, dotična bi osoba imala pravo podnijeti sudsku tužbu protiv odluke o transferu koju su donijela nizozemska tijela, i to na temelju činjenice da jedan od njezinih rođaka boravi u Nizozemskoj.

U takvom bi se slučaju ta osoba stoga mogla uspješno pozvati na povredu prave koja kao maloljetnik bez pratnje ima na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe Dublin III. Naprotiv, u slučaju doslovnog tumačenja članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III, podnositelju zahtjeva koji ostane u državi članici ulaska i ondje podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu takva bi mogućnost bila oduzeta jer se u tom slučaju ne donosi nikakva odluka o transferu.

Sud je zaključio da maloljetni podnositelj zahtjeva bez pratnje mora imati mogućnost podnošenja sudske tužbe na temelju članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III ne samo u slučaju kad država članica moliteljica donese odluku o transferu nego i onda kad zamoljena država članica odbija prihvrat dotične osobe, kako bi se mogao pozvati na povredu prava priznatog člankom 8. stavkom 2. navedene uredbe, to više što se potonjom odredbom želi osigurati puno poštovanje temeljnih prava maloljetnika bez pratnje, zajamčenih člancima 7. i 24. Povelje.

Suprotno tomu, članak 27. stavak 1. te uredbe ne daje pravo na podnošenje pravnog lijeka protiv takve odluke o odbijanju prihvata rođaku podnositelja zahtjeva koji boravi u zamoljenoj državi članici. Također, ni članak 7. i članak 24. stavak 2. Povelje, ni članak 8. stavak 2. Uredbe Dublin III ne priznaju mu prava na koja bi se on pred sudom mogao pozvati, tako da taj rođak ne može temeljiti svoje pravo na podnošenje pravnog lijeka protiv takve odluke samo na članku 47. Povelje.

2.5. Mogućnost pozivanja na okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu

Presuda od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon odluke o transferu) (C-194/19, [EU:C:2021:270](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 27. – Pravni lijek – Uzimanje u obzir elemenata koji su nastali nakon odluke o transferu – Djelotvorna sudska zaštita”

H. A., državljanin treće zemlje, podnio je zahtjev za azil u Belgiji. Međutim, budući da su ga španjolska tijela pristala prihvatiti, njegov je zahtjev odbijen te je donesena odluka o njegovu transferu u Španjolsku. Nedugo zatim, u Belgiju je stigao i brat osobe H. A. te ondje podnio zahtjev za azil. H. A. je zatim podnio tužbu protiv odluke o transferu koja se odnosila na njega, navodeći, osobito, da njihove zahtjeve za azil treba razmotriti zajedno.

Ta je tužba odbijena jer je brat osobe H. A. u Belgiju došao nakon donošenja sporne odluke pa se ta okolnost nije mogla uzeti u obzir radi ocjene njezine zakonitosti. Osoba H. A. podnijela je žalbu u kasacijskom postupku Conseilu d'État (Državno vijeće, Belgija), pozivajući se na povredu svojeg prava na djelotvoran pravni lijek, kako ono proizlazi iz Uredbe Dublin III⁴⁸ i članka 47. Povelje. Neovisno o pitanju je li dolazak njegova brata stvarno mogao utjecati na to koja će država članica biti odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil osobe H. A.⁴⁹, Državno vijeće mora utvrditi treba li podnositelj zahtjeva za azil imati mogućnost pozvati se na okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu koja se na njega odnosi. Odlučilo je u tom pogledu postaviti pitanje Sudu.

U presudi velikog vijeća Sud je presudio da se pravu Unije⁵⁰ protivi nacionalni propis koji predviđa da sud kojem je podnesena tužba za poništenje odluke o transferu ne može u okviru razmatranja te tužbe uzeti u obzir okolnosti nastale nakon donošenja te odluke koje su odlučujuće za pravilnu primjenu Uredbe Dublin III. Drukčije je ako se tim propisom predviđa poseban pravni lijek koji se može koristiti nakon nastanka takvih okolnosti, pod uvjetom da taj pravni lijek omogućava *ex nunc* razmatranje situacije predmetne osobe čiji su rezultati obvezujući za nadležna tijela.

Kako bi došao do tog zaključka, Sud je podsjetio na to da se Uredbom Dublin III⁵¹ predviđa da osoba protiv koje je donesena odluka o transferu ima pravo na djelotvoran pravni lijek protiv te odluke i da se taj pravni lijek mora odnositi, osobito, na ispitivanje primjene te uredbe. Podsjetio je i na to da je već presudio da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravnim lijekom koji mu omogućuje pozivanje na okolnosti nastale nakon što je donesena odluka o transferu, kada je njihovo uzimanje u obzir odlučujuće za pravilnu primjenu Uredbe Dublin III⁵².

Međutim, Sud je naglasio da države članice ipak nisu dužne organizirati svoj sustav pravnih lijekova na način da u okviru ispitivanja pravnog lijeka kojim se osporava zakonitost odluke o transferu bude zajamčeno poštovanje zahtjeva uzimanja u obzir takvih okolnosti. Naime, zakonodavac Unije uskladio je samo neka postupovna pravila u vezi s pravom na pravni lijek protiv odluke o transferu, a Uredba Dublin III ne pojašnjava podrazumijeva li to pravo nužno da sud pred kojim se vodi postupak može *ex nunc*

⁴⁸ Članak 27. te uredbe

⁴⁹ Vidjeti definiciju pojma „članovi obitelji” koja se nalazi u članku 2. točki (g) Uredbe Dublin III i u njezinu članku 10.

⁵⁰ Članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19. i člankom 47. Povelje

⁵¹ Članak 27. stavak 1. i uvodna izjava 19. Uredbe Dublin III

⁵² Vidjeti presude [od 25. listopada 2017., Shiri \(C-201/16, EU:C:2017:805\)](#) i [od 25. siječnja 2018., Hasan \(C-360/16, EU:C:2018:35\)](#).

ispitati zakonitost odluke o transferu. Stoga je na svakoj državi članici da na temelju načela postupovne autonomije uspostavi ta pravila, pod uvjetom da ona ne budu manje povoljna od onih kojima se uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti).

U ovom slučaju, što se tiče, konkretno, načela djelotvornosti, Sud je naveo da tužba za poništenje podnesena protiv odluke o transferu, u okviru koje sud pred kojim se vodi postupak ne može uzeti u obzir okolnosti nastale nakon donošenja te odluke koje su odlučujuće za pravilnu primjenu Uredbe Dublin III, ne osigurava dovoljnu sudsku zaštitu jer ne omogućava dotičnoj osobi da ostvari prava koja ima na temelju te uredbe i članka 47. Povelje. Međutim, Sud je dodao da se u okviru nacionalnog pravosudnog sustava kao cjeline takva zaštita može osigurati posebnim pravnim lijekom koji je različit od pravnog lijeka namijenjenog nadzoru zakonitosti odluke o transferu i koji omogućuje uzimanje u obzir takvih okolnosti. Taj posebni pravni lijek ipak mora dotičnoj osobi jamčiti mogućnost da nadležna tijela države članice moliteljice ne mogu provesti njezin transfer ako okolnost koja je uslijedila nakon odluke o transferu sprečava izvršenje te odluke. On također mora osigurati da, kad naknadna okolnost podrazumijeva da je država članica moliteljica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nadležna tijela te države članice budu obvezna poduzeti potrebne mjere kako bi priznala tu odgovornost i kako bi bez odgode pokrenula to razmatranje. Osim toga, uporaba tog posebnog pravnog lijeka ne smije ovisiti o tome je li dotična osoba lišena slobode ili hoće li izvršenje odluke o transferu neposredno uslijediti.



SUD
EUROPSKE UNIJE

Uprava za istraživanje i dokumentaciju

ožujak 2024.