

Predmet C-352/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. svibnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. svibnja 2021.

Žalitelj:

K

Druga stranka u postupku:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Predmet glavnog postupka**

Žalba u glavnom postupku podnesena je protiv odluke Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) od 17. listopada 2019. kojom je taj sud odbio tužbu koju je osoba K podnijela protiv odluke Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: državni tajnik) od 24. srpnja 2019. kojom je potonji odbio razmotriti zahtjev osobe K za izdavanje dozvole za privremeni boravak za tražitelje azila jer je smatrao da je Austrija i dalje odgovorna za razmatranje tog zahtjeva te kojom je presuđeno da je državni tajnik pravilno Austriju smatrao odgovornom za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev na temelju članka 267. UFEU-a za tumačenje članka 29. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

Sud koji je uputio zahtjev od Suda traži pojašnjenje o primjeni te uredbe u slučaju kad između dvije države članice već postoji sporazum o priznavanju odgovornosti i kada stranac prije transfera između tih dviju država članica pobjegne pa potom podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u trećoj državi članici. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da, kako bi se izbjegao istek roka za transfer predviđen u članku 29. stavcima 1. i 2. Uredbe Dublin III i prenošenje odgovornosti za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na drugu državu članicu jer stranac opetovano bježi, različite države članice u praksi primjenjuju metodu izračuna rokova za transfer poznatu pod nazivom „*chain rule*”. To pravilo, koje je razvio Dublin Contact Committee¹, određuje da rok za transfer ponovno počinje teći kada stranac prije transfera pobjegne te prije isteka toga roka u trećoj državi članici podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Budući da „*chain rule*” pravilo (još) nema pravni status, ali se u praksi država već primjenjuje, sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se Uredbi Dublin III primjena tog pravila. Također Sudu postavlja pitanje može li se stranac u trećoj državi članici pozvati na istek roka za transfer koji se primjenjuje između države članice moliteljice i zamoljene države članice u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 29. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.), tumačiti na način da rok za transfer koji teče, u smislu članka 29. stavaka 1. i 2., ponovno počinje teći u trenutku kada stranac, nakon što je bijegom osujetio transfer koji je trebala provesti država članica, u drugoj (u ovom slučaju trećoj) državi članici podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan: Treba li članak 27. stavak 1. Uredbe (EU) br. 604/2013, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19., tumačiti na način da mu se protivi to da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru pravnog sredstva protiv odluke o transferu s uspjehom ističe da se transfer ne može provesti jer je rok za transfer koji je prethodno dogovoren između dvije države članice (u ovom slučaju Francuske i Austrije) istekao, što za posljedicu ima to da je rok u kojem Nizozemska može provesti transfer istekao?

¹ Dublin Contact Committee je skupina nacionalnih stručnjaka koje države članice imenuju i koju Komisija savjetuje pri izvršavanju njezinih nadležnosti na temelju Uredbe Dublin III i odgovarajućih provedbenih pravila.

Navedene odredbe prava Unije

Uredba Dublin, osobito uvodne izjave 4., 5., 9., 19. i 28. te članci 2., 3., 18., 19., 20., 21., 23., 25., 26., 27. i 29.

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 državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba), osobito članak 9.

Navedena pravila nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), osobito članci 8., 28. i 30.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Osoba K, podrijetlom iz Nigerije (u daljnjem tekstu: osoba K), podnijela je 6. rujna 2018. u Francuskoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Budući da je prethodno podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Austriji, Francuska je od Austrije zatražila njezin ponovni prihvata. Austrija je taj zahtjev za ponovni prihvata prihvatila 4. listopada 2018. Budući da je stranac bio u bijegu, do transfera između Francuske i Austrije nije došlo.
- 2 Osoba K je zatim 27. ožujka 2019. u Nizozemskoj podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Državni tajnik je 3. svibnja 2019. smatrao da je Austrija odgovorna za razmatranje zahtjeva u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe Dublin III. Ta je država članica 10. svibnja 2019. odbila zahtjev za ponovni prihvata jer je Francuska nije obavijestila da se transfer ne može provesti u roku od šest mjeseci. U skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, odgovornost za razmatranje zahtjeva stoga je 4. travnja 2019. prenesena na Francusku.
- 3 Državni tajnik zatim je 31. svibnja 2019. zatražio od Austrije i Francuske da ponovno razmotre zahtjev za ponovni prihvata. U dopisu koji je uputio austrijskim tijelima naveo je da je Austrija odgovorna s obzirom na to da je rok za transfer koji se primjenjivao između Francuske i Austrije ponovno počeo teći jer je osoba K zatražila međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj prije isteka tog roka.
- 4 Austrija je 3. srpnja 2019. prihvatila zahtjev za ponovni prihvata koji je podnijela Nizozemska. Državni tajnik je odlukom od 24. srpnja 2019. odbio razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe K.
- 5 Osoba K je protiv te odluke podnijela tužbu Rechtbanku Den Haag, koji je 17. listopada 2019. donio pobijanu odluku.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 6 Osoba K. je u prvostupanjskom postupku smatrala da je 4. travnja 2019. odgovornost prenesena na Francusku s obzirom na to da ta država članica nije obavijestila Austriju da transfer treba odgoditi u skladu s člankom 29. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe Dublin III. Budući da Nizozemska Austriji nije podnijela zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata prije tog datuma, osobu K nije bilo moguće transferirati u Austriju. Budući da državni tajnik nakon tog datuma i u roku predviđenom u članku 21. stavku 1. ili članku 23. stavku 2. te uredbe nije ni Francuskoj uputio zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata, osoba K je smatrala da je odgovornost prenesena na Nizozemsku.
- 7 U prilog svojoj žalbi osoba K tvrdi da je presuda prvostupanjskog suda protivna članku 29. Uredbe Dublin III jer su rokovi za transfer predviđeni tim člankom maksimalni rokovi te se stoga ne mogu produljiti ako se zahtjev za međunarodnu zaštitu podnese u trećoj državi članici. Osim toga, osporava utvrđenje prvostupanjskog suda prema kojem bi takvo tumačenje bilo protivno cilju Uredbe Dublin III, s obzirom na to da njezin cilj nije samo izbjegavanje „forum shoppinga”, nego i da se strancu u kratkom roku razjasni koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, u okviru žalbenog postupka nije sporno da francuska tijela nisu obavijestila Austriju, u skladu s člankom 9. stavkom 2. Provedbene uredbe, da je stranac u bijegu te da se stoga ne može transferirati u roku od šest mjeseci.
- 9 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se rok od šest mjeseci i uvjeti njegova produljenja iz članka 29. stavak 2. Uredbe Dublin III moraju strogo primjenjivati. Tako je Sud u točki 72. presude od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218) utvrdio da u članku 29. stavku 2. drugoj rečenici Uredbe Dublin III za produljenje roka za transfer u situacijama koje su ondje navedene nije propisano nikakvo savjetovanje između države članice moliteljice i odgovorne države članice. Osim toga, Sud je u više navrata presudio da se postupci prihvata i ponovnog prihvata trebaju provesti u skladu s pravilima navedenima, među ostalim, u poglavlju VI. Uredbe Dublin III i, osobito, uz poštovanje niza obvezujućih rokova (vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, t. 49. i 50., od 25. siječnja 2018., Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, t. 60. i od 13. studenoga 2018., X i X, C-47/17, EU:C:2018:900, t. 57.). U točki 70. potonje presude Sud pojašnjava da taj niz obvezujućih rokova svjedoči o posebnoj važnosti koju zakonodavac Unije pridaje brzom određivanju države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Zakonodavac Unije je priznao da takve zahtjeve stoga, prema potrebi, ispituje država članica koja nije država članica određena kao odgovorna u skladu s kriterijima iz poglavlja III. te uredbe.

- 10 S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, sud koji je uputio zahtjev smatra da se između Austrije i Francuske primjenjuje obvezujući rok za transfer od šest mjeseci i da prekoračenje tog roka dovodi do prijenosa odgovornosti između dvije države članice. Međutim, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri taj rok i dalje relevantan za razmatranje novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu u trećoj državi članici s obzirom na to da se čini da se članak 29. stavak 2. Uredbe Dublin III ne odnosi izravno na slučaj stranca koji ne samo da je u bijegu nego je također 27. ožujka 2019. – dakle u roku za transfer koji se primjenjuje između Austrije i Francuske – podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je odgovor na to pitanje relevantan za određivanje može li se uredba Dublin III tumačiti u svjetlu „*chain rule*” pravila.
- 11 Kako bi odgovorio na to pitanje, sud koji je uputio zahtjev razvio je dva scenarija: U prvom scenariju rokovi predviđeni u članku 29. Uredbe Dublin III utječu samo na odnos između odgovorne države članice i države članice moliteljice, odnosno Austrije i Francuske, dok se drugi scenarij temelji na „*chain rule*” pravilu na temelju kojeg početni rok za transfer može ponovno početi teći, čime se također uređuje odnos između Austrije i trećih država članica u kojima je stranac podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 12 U okviru prvog scenarija, članak 29. Uredbe Dublin III tumači se na način da se njime predviđen rok za transfer primjenjuje u svakom slučaju između dvije države članice koje su sklopile sporazum o priznavanju odgovornosti na temelju kojeg je donesena odluka o transferu (vidjeti presudu Jawo, t. 59., u kojoj se upućuje na „dotične dvije države članice”). Činjenica da je nakon sklapanja tog sporazuma taj stranac podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u trećoj državi članici ne utječe na tijek roka za transfer.
- 13 U ovom slučaju to tumačenje bi značilo da je rok za transfer koji se primjenjuje između Austrije i Francuske nakon šest mjeseci istekao. Time je obveza Austrije da ponovno prihvati stranca prestala 4. travnja 2019. te je prenesena na Francusku.
- 14 Neovisno o pitanju može li se osoba K s uspjehom pozivati na to da je Austrija pogriješila prihvativši zahtjev državnog tajnika za ponovni prihvata (u tom smislu vidjeti presudu od 2. travnja 2019., H. R., C-582/17, EU:C:2019:280, t. 80. i drugo prethodno pitanje), argumentacija u ovom prvom scenariju dovodi do toga da je odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prenesena na Nizozemsku. Naime, osim rokova za transfer iz članka 29. Uredbe Dublin III, treba uzeti u obzir i rokove za podnošenje zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata predviđene u njezinu članku 21. stavku 1. prvom podstavku te i članku 23. stavku 3. Budući da su ti rokovi istekli, državni tajnik ne može više u ovom slučaju Francuskoj poslati novi zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata.
- 15 Argument u prilog tumačenju navedenom u prvom scenariju jest činjenica da je ono u skladu s ciljem Uredbe Dublin III, odnosno da se brzo, u skladu s jasnom i provedivom metodom, odredi država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. To je važno za osiguranje učinkovitog pristupa

postupcima dodjele međunarodne zaštite i brzom rješavanju takvih zahtjeva, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 4. i 5. Uredbe Dublin III te točaka 58. i 59. presude Jawo. Ako država članica moliteljica ne može u odgovornu državu članicu transferirati stranca u roku od šest do 18 mjeseci, odgovornost se automatski prenosi na državu članicu moliteljicu.

- 16 Tom tumačenju proturječi činjenica da se na taj način potiče „*forum shopping*” i sekundarna kretanja. Iz ovog predmeta jasno proizlazi da stranac može svojim bijegom i neprestanim putovanjima u značajnoj mjeri sam odrediti koja će država članica biti odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Naime, ako je stranac dovoljno dugo u bijegu, država članica moliteljica ne može ga u roku za transfer transferirati u odgovornu državu članicu, tako da obveza potonje da ponovno prihvati stranca prestaje na temelju članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III. Isto tako, treća država članica u kojoj se stranac pojavi i podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu, često će morati više puta pokušati postići sporazum o ponovnom prihvatu ili prihvatu. To je protivno ciljevima Uredbe Dublin III, odnosno brzom rješavanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i izbjegavanju „*forum shoppinga*” (vidjeti uvodnu izjavu 5. te uredbe i presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 54.).
- 17 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da Komisija potvrđuje njegovo utvrđenje da prema trenutnoj Uredbi Dublin III postoji tendencija prema „*forum shoppingu*”. To proizlazi, kao prvo, iz uvodne izjave 25. Komisijina prijedloga za preinaku navedene uredbe (COM (2016) 270 final), u kojoj se, čini se, navodi da je tumačenje članka 29. sadašnje Uredbe Dublin III u okviru prvog scenarija ispravno, dok se istovremeno ukazuje da je njegov rezultat u ovom slučaju nepoželjan i, kao drugo, iz članka 35. stavka 2. novog Komisijinog prijedloga Uredbe o upravljanju azilom i migracijom (COM (2020) 610 final). U skladu s tom odredbom, rok za transfer koji još uvijek teče prekida se ako stranac pobjegne, a država članica koja provodi transfer o tome obavijesti odgovornu državu članicu. Ako se nakon toga stranac ponovno pojavi u toj državi članici, rok za transfer ponovno počinje teći, tako da se stranac još uvijek može transferirati u preostalom roku. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, radi se o metodi sprječavanja „*forum shoppinga*” potpuno drukčijoj od „*chain rule*” pravila.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev u drugom scenariju navodi da način na koji je državni tajnik protumačio „*chain rule*” pravilo u ovom slučaju znači da je rok za transfer koji se primjenjuje između Francuske i Austrije iznosio šest mjeseci te da je istekao 27. ožujka 2019. Budući da je osoba K pobjegla te je nakon toga podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Njemačkoj – to jest 27. ožujka 2019., odnosno prije isteka tog roka – rok je na temelju „*chain rule*” pravila ponovno počeo teći. Rok u kojem se transfer u Austriju mogao provesti stoga je *de facto* 27. ožujka 2019. produljen za šest mjeseci do 27. rujna 2019. U skladu s tom argumentacijom Austrija bi i dalje bila država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva osobe K.

- 19 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iako bi primjena navedenog pravila mogla ukloniti poticaj na bijeg i sekundarnu migraciju, s obzirom na to da bi strancima postalo neprivlačno koristiti se bijegom i neprestanim putovanjima kako bi se odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prenijela na drugu državu članicu; to pravilo, u skladu s trenutačnom Uredbom Dublin III, nema obvezujući pravni učinak jer zapisnici Dublin Contact Committeea odražavaju samo neformalne rasprave kojima države članice i Komisija nisu vezane. Činjenica da „*chain rule*” pravilo nije pravno obvezujuće dovodi do neslaganja između država članica u pogledu primjenjivosti tog pravila, što bi moglo dovesti do situacija u kojima bi se više država članica smatralo odgovornima ili u kojima se pak niti jedna država članica ne bi smatrala odgovornom, što bi bilo protivno cilju brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se nastoji postići Uredbom Dublin III.
- 20 U slučaju da treba smatrati da se Uredbom Dublin III ne ostavlja mjesta „*chain rule*” pravilu i da je rok za transfer koji se primjenjuje između Austrije i Francuske istekao nakon šest mjeseci – odnosno 4. travnja 2019. – sud koji je uputio zahtjev pita se može li se osoba K u Nizozemskoj – u okviru tužbe protiv odluke o transferu od 24. srpnja 2019. pozvati na istek tog roka za transfer, s posljedicom da je rok u kojem je Nizozemska mogla provesti transfer protekao.
- 21 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev upućuje na presudu od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), u čijoj je točki 46. Sud utvrdio da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III, u vezi s uvodnom izjavom 19., i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravnim sredstvom koje mu omogućuje da se pozove na istek šestomjesečnog roka utvrđenog u članku 29. stavcima 1. i 2. Uredbe do kojeg je došlo nakon donošenja odluke o transferu
- 22 Međutim, za razliku od presude Shiri, u ovom predmetu uključeno je više od dvije države članice. Osim toga, rok za transfer koji je prvotno bio primjenjiv između Njemačke i Italije je u ovom slučaju istekao jer je stranac pobjegao. Presuda Shiri stoga nije primjenjiva na ovaj slučaj.
- 23 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da je Sud u presudama od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), i od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), odredio opseg pravnog lijeka predviđenog člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III osobito s obzirom na ciljeve i kontekst navedene uredbe. U točki 46. presude Mengesteab i točki 52. presude Ghezelbash utvrdio je da Uredba Dublin III, u skladu sa svojom devetom uvodnom izjavom, nije namijenjena samo tomu da Dublinski sustav postane učinkovitiji, nego i da se tražitelje azila bolje zaštititi, osobito kroz učinkovitu i sveobuhvatnu sudsku zaštitu na koju imaju pravo.
- 24 Međutim, Sud je u presudi Ghezelbash također naglasio da se Dublinskim sustavom nastoji izbjeći „*forum shopping*”. Iz točke 54. te presude proizlazi da

zadaća suda koji odlučuje o pravnom lijeku nije prenijeti odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državu članicu koju odabere podnositelj zahtjeva.

- 25 Stoga se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na temelju članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III, stranac ne može u trećoj državi žaliti na sporazum o priznavanju odgovornosti koji je već sklopljen između druge dvije države članice. Drukčije tumačenje potaknulo bi stranca da namjerno osigurava svoj ostanak izvan kontrole tijela nadležnih za provedbu transfera da bi se taj transfer spriječio i da bi on zatim mogao tvrditi da je odgovornost prenesena na drugu državu članicu zbog same činjenice protoka vremena.

RADNI DOKUMENT