

Predmet C-228/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

8. travnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Corte suprema di cassazione (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. ožujka 2021.

Žalitelj:Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e
l'Immigrazione – Unità Dublino**Druga stranka u žalbenom postupku:**

CZA

Predmet glavnog postupka

Žalba koju je Ministero dell'Interno (Ministarstvo unutarnjih poslova, Italija) podnio protiv rješenja Tribunalea di Catanzaro (Sud u Catanzaru, Italija) kojim je potonji sud poništio odluku o transferu osobe CZA u Sloveniju, zbog povrede dužnosti informiranja predviđene člankom 4. Uredbe br. 604/2013.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s člankom 267. UFEU-a odnosi se na tumačenje 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 i, konkretno, obveze informiranja koja se predviđa člankom 4. te uredbe.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 4. Uredbe [br. 604/2013] tumačiti na način da se u tužbi podnesenoj u skladu s člankom 27. te uredbe protiv odluke o transferu koju je donijela država članica u skladu s mehanizmom iz članka 26. Uredbe i na temelju obveze ponovnog prihvata iz članka 18. stavka 1. točke (b) iste uredbe, može istaknuti samo činjenica da država koja je donijela mjeru transfera nije uručila informativnu brošuru uređenu člankom 4. stavkom 2. Uredbe?

2. Treba li članak 27. Uredbe [br. 604/2013] u vezi s uvodnim izjavama 18. i 19. i člankom 4. te uredbe tumačiti na način da u slučaju utvrđenja povrede obveza predviđenih člankom 4., djelotvorni pravni lijek zahtijeva od suda donošenje odluke kojom se poništava odluka o transferu?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, treba li članak 27. Uredbe [br. 604/2013] u vezi s njezinim uvodnim izjavama 18. i 19. i člankom 4. tumačiti na način da u slučaju utvrđenja povrede obveza predviđenih člankom 4., djelotvorni pravni lijek zahtijeva od suda provjeru relevantnosti takve povrede s obzirom na okolnosti koje je naveo podnositelj pravnog lijeka te omogućuje sudu da potvrdi odluku o transferu uvijek kad ne postoje razlozi za donošenje sadržajno drukčije odluke o transferu?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EU) br. 604/2013, uvodne izjave 18. i 19., članci 4., 18. i 27.

Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Navedene nacionalne odredbe

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25/2008 (Zakonodavna uredba br. 25/2008 od 28. siječnja 2008.), donesen u okviru provedbe Direktive 2005/85/EZ, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje statusa izbjeglice, članak 3.

Verzija toga članka koja je ažurirana nakon izmjena donesenih Decretom legislativo 18 agosto 2015 n. 142 (Zakonodavna uredba br. 142 od 18. kolovoza 2015.) i Decretom-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Uredba sa zakonskom snagom br. 13 od 17. veljače 2017.) koji je s izmjenama pretvoren u Legge 13 aprile 2017, n. 46 (Zakon br. 46 od 13. travnja 2017.), propisuje:

„[...]”

3. Tijelo odgovorno za određivanje države koja je nadležna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. jest Jedinica za dublinski sustav koja djeluje pri Odjelu za građanske slobode i useljavanje.

3.bis Protiv odluka o transferu koje su donijela tijela iz stavka 3. može se podnijeti tužba sudu prema mjestu sjedišta odjela specijaliziranog u području useljavanja, međunarodne zaštite i slobodnog kretanja građana Europske unije [...].

3.ter Tužba se, pod prijetnjom nedopuštenosti, podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke o transferu.

3.quater Prisilno izvršenje pobijane mjere može se dogoditi na prijedlog stranke kad postoje ozbiljni i potkrijepljeni razlozi, na temelju obrazloženog rješenja koje prema potrebi može sadržavati i sažete informacije. Rješenje se donosi u roku od pet dana od podnošenja prijedloga za odgodu bez prethodnog pozivanja tijela iz stavka 3. Zahtjev za odgodu treba podnijeti, pod prijetnjom nedopuštenosti, zajedno s tužbom. Tajništvo dostavlja rješenje kojim se prihvaća ili odbija odgoda pobijane mjere. Stranke mogu podnijeti podneske u svoju obranu u roku od pet dana od dostave. Replike se mogu podnijeti u roku od pet dana od isteka roka iz prethodne rečenice. U slučaju podnošenja podnesaka iz pete i šeste rečenice ovog stavka, sud novim rješenjem, koje donosi u roku od sljedećih pet dana, potvrđuje, izmjenjuje ili opoziva prethodno donesene mjere. Rješenje koje je doneseno na temelju ovog stavka ne može se pobijati.

3.quinques Tužba se dostavlja tijelu koje je donijelo mjeru [...]

3.septies [...] Postupak konačno završava rješenjem protiv kojeg nije dopuštena žalba, u roku od 60 dana od podnošenja tužbe. Rok za podnošenje žalbe u kasacijskom postupku je 30 dana i teče od dostave rješenja [...]

3.octies Kad je s tužbom iz prethodnih stavaka podnesen prijedlog za odgodu primjene odluke o transferu, transfer se automatski odgađa, a rok za transfer tužitelja predviđen člankom 29. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. počinje teći od dostave odluke o odbijanju tog prijedloga za odgodu, odnosno, u slučaju prihvaćanja prijedloga, od dostave rješenja kojim se tužba odbija”.

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Osoba CZA podnijela je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Italiji. Jedinica za dublinski sustav, koja je talijansko nadležno tijelo u smislu članka 35. Uredbe (EU) br. 604/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba ili Uredba Dublin III), donijela je odluku o transferu osobe CZA u Sloveniju, odnosno zemlju u kojoj je ta osoba ranije podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Nakon obavljenih provjera, Italija je Sloveniji uputila zahtjev za ponovni prihvat primjenom članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe, koji je prihvaćen 16. travnja 2018.
- 2 Protiv odluke o transferu podnesena je tužba Tribunaleu di Catanzaro (Sud u Catanzaru) koja se temeljila na povredi obveze informiranja propisane člankom 4. Uredbe.

- 3 Tribunale di Catanzaro (Sud u Catanzaru) je, s jedne strane, utvrdio da državna uprava nije dokazala da je uručila informativnu brošuru predviđenu člankom 4. i, s druge strane, smatrao je da nije dovoljno to što je dostavljen zapisnik o saslušanju osobe koji je sastavljen na temelju članka 5. Uredbe i što je uručena druga informativna brošura u trenutku formalnog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Italiji.
- 4 Stoga je Tribunale di Catanzaro (Sud u Catanzaru) smatrao da je povreda dužnosti informiranja predviđene člankom 4. Uredbe dovela do nevaljanosti odluke o transferu.
- 5 Protiv te odluke Ministarstvo unutarnjih poslova (čiji je dio Jedinica za dublinski sustav, koja je nadležna za odluke o transferu) podnijelo je žalbu Corteu suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija). Osoba CZA traži od Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) da odbije žalbu Ministarstva unutarnjih poslova.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Ministarstvo unutarnjih poslova tvrdi da je prvostupanjski sud pogrešno primijenio članak 4. Uredbe s obzirom na to da u konkretnom slučaju, čak i da nije bila uručena informativna brošura, upravno tijelo pravilnom primjenom kriterija utvrđenih Uredbom nije moglo donijeti drukčiju odluku.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), koji je sud koji je uputio zahtjev, prije svega napominje da je u slučaju koji je predmet glavnog postupka, upravno tijelo zaista obavilo informativno saslušanje predviđeno člankom 5. Uredbe, pa se pred sudom koji je uputio zahtjev dovodi u pitanje samo relevantnost činjenice da osobi CZA nije bila uručena informativna brošura predviđena člankom 4. Uredbe u okviru postupka ponovnog prihvata uređenog člankom 18. stavkom 1. točkom (b) te uredbe.
- 8 U nacionalnoj sudskoj praksi razvila su se dva različita pristupa za tumačenje članka 4. Uredbe, osobito u pogledu relevantnosti i posljedica njegove povrede.
- 9 Prema prvom pristupu, to pravno pravilo jest ključno i treba ga bez izuzetka primijeniti uvijek kad se pokreće postupak određivanja države nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s Uredbom Dublin III. Povreda tog pravnog pravila dovodi do nepovratne nezakovitosti odluke o transferu koja se, u slučaju da je osoba na koju se odnosi pobija zbog povrede obveza države u pogledu informiranja, zbog toga mora poništiti. Prema tom pristupu, za ništavost odluke o transferu nije relevantna činjenica da tražitelj azila nije naveo ili dokazao konkretnu povredu svojih prava na pokretanje postupaka i prava na obranu.

- 10 Prema drugom pristupu, nije moguće pozivati se na povredu članka 4. Uredbe kako bi se pobijala odluka o transferu radi ponovnog prihvata u skladu s člankom 18. Uredbe, s obzirom na to da tražitelj azila može samo prigovarati sustavnim propustima u postupku azila i uvjetima za prihvata u državi članici utvrđenoj u skladu s člankom 3. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe. U svakom slučaju, na temelju ovog drugog pristupa sud ne može poništiti odluku o transferu nakon ponovnog prihvata koji je određena država članica već prihvatila, zbog čisto formalnih povreda kao što je neuručivanje informativne brošure iz članka 4.
- 11 Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja pitanje usklađenosti tih pristupa s Uredbom Dublin III također i s obzirom na presudu Suda od 26. srpnja 2017., Mengesteab, C-670/2016, t. 93. i 95.
- 12 Naime, s obzirom na djelotvornost pravnog lijeka, ali i posebnu ulogu koja se Uredbom Dublin III dodjeljuje prvoj državi članici u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja pitanje treba li u okolnostima iz glavnog postupka, konkretno u slučaju pobijanja odluke o transferu u skladu s člankom 26. i člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe, članak 4. Uredbe tumačiti na način da je na povredu obveze informiranja predviđenu tim člankom moguće pozvati se samo pod uvjetom da tražitelj azila navede koje bi podatke dostavio upravnom tijelu kako bi mu omogućio da pravilno primjeni kriterije nadležnosti koji se predviđaju Uredbom te da navede po čemu bi ti podaci mogli biti odlučujući za donošenje sadržajno drukčije odluke o transferu ili eventualno potaknuti upravno tijelo da ne donese odluku o transferu.
- 13 Konkretno, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) postavlja pitanje je li u skladu s Uredbom prvi pristup prema kojem je za poništenje odluke o transferu u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) dovoljno isticanje čisto formalne povrede postupka. Naime, taj sud izražava zabrinutost da bi se na taj način omogućilo neizravno osporavanje nadležnosti države članice u kojoj je prvo podnesen zahtjev za zaštitu, zbog razloga koji nemaju veze s pravilnom primjerenom kriterija utvrđenih tom uredbom.
- 14 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da Uredba ne pruža upute u pogledu posljedica koje povreda članka 4. ima u odnosu na odluku o transferu i da se u članku 27. Uredbe ne navodi što se u tom slučaju smatra djelotvornim pravnim lijekom.
- 15 Konkretno, Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) dvoji je li prvi prethodno opisan pristup, u skladu s kojim u slučaju da je utvrđena povreda članka 4. Uredbe sud mora poništiti upravnu odluku o transferu, u skladu s ciljem Uredbe, odnosno brzim i pravilnim određivanjem nadležne države članice, poštujući temeljna prava tražitelja azila, te istodobnim suzbijanjem sekundarnih kretanja, to jest kretanja migranata iz države članice dolaska u drugu državu članicu.

- 16 Takvo rješenje, osim što ne omogućuje pravodobno određivanje nadležne države članice, izlaže državu članicu koja donosi odluku o transferu opasnosti od proteka krajnjih rokova za izvršenje odluke o transferu. Suprotno tomu, tumačenje u skladu s kojim tražitelj azila treba navesti okolnosti koje su relevantne za donošenje drukčije odluke, osigurava djelotvornost pravnog lijeka predviđenog Uredbom i istodobno omogućuje pravodobno i učinkovito funkcioniranje postupaka koje Uredba predviđa za određivanje države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

RADNI DOKUMENT