

Predmet C-324/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen 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:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga stranka u postupku:F.**Predmet glavnog postupka**

Žalba u glavnom postupku podnesena je protiv odluke Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) od 16. srpnja 2019. kojom je taj sud usvojio tužbu koju je osoba F podnijela protiv odluke Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: državni tajnik) od 1. srpnja 2019. kojom je potonji odredio zadržavanje radi udaljavanja jer je smatrao da je Italija i dalje odgovorna za razmatranje zahtjeva [za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba F] te kojom je naloženo ukidanje mjere zadržavanja jer na dan zadržavanja više nije postojala konkretna osnova za transfer na temelju Uredbe Dublin III, s obzirom na to da je odgovornost Italije za ponovni prihvat stranca protekom roka za transfer prestala 19. lipnja 2019.

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.

Prethodno pitanje

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?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba Dublin III, 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., osobito članak 9.

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.

Navedena pravila nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), osobito članci 8., 28., 30., 59.a i 106.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Osoba F, podrijetlom iz Gambije (u daljnjem tekstu: osoba F), je 24. studenoga 2017. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Budući da je prethodno podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Italiji, Nizozemska je od Italije zatražila njezin ponovni prihvata. Propustivši odgovoriti na taj zahtjev za ponovni prihvata u utvrđenom roku od dva tjedna, Italija je 19. prosinca 2017. prihvatila taj zahtjev u skladu s člankom 25. stavkom 2. Uredbe Dublin III. Nizozemska su tijela dopisom od 12. travnja 2018. obavijestila Italiju da je osoba F u bijegu i da je se stoga ne može transferirati u utvrđenom roku od šest mjeseci. Rok za transfer je stoga produljen do 19. lipnja 2019.
- 2 Osoba F je zatim 29. ožujka 2018. u Njemačkoj podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, ali iz dostavljene dokumentacije ne proizlazi da je Njemačka odlučila o tom zahtjevu.
- 3 Osoba F je 30. rujna 2018. u Nizozemskoj podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Odlukom od 31. siječnja 2019. državni tajnik odbio je razmotriti taj zahtjev s obrazloženjem da je Italija i dalje odgovorna za taj zahtjev.
- 4 Osoba F je nakon odluke o odbijanju od 31. siječnja 2019. izbjegavala nadzor nacionalnih tijela, ali je pet mjeseci kasnije u Nizozemskoj pronađena i uhićena, zbog čega je državni tajnik odlukom od 1. srpnja 2019. s ciljem transfera u Italiju odredio njezino zadržavanje radi udaljavanja.
- 5 Protiv te odluke osoba F podnijela je tužbu Rechtbanku Den Haag koji je 16. srpnja 2019. donio pobijanu odluku.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 6 U prilog svojoj žalbi državni tajnik navodi da je prvostupanjski sud pogrešno utvrdio da je rok za transfer istekao već 19. lipnja 2019. i da stoga osoba F nije trebala biti zadržana. Pozivajući se na „*chain rule*” pravilo, državni tajnik ističe da je rok za transfer koji se primjenjuje između Nizozemske i Italije ponovno počeo teći zbog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u međuvremenu podnesen u Njemačkoj 29. ožujka 2018., tako da je Italija i dalje odgovorna. To pravilo u praksi primjenjuje nekoliko država članica za uklanjanje poticaja na bijeg; pojam „druga država članica” iz članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III se također može odnositi na treću državu članicu što omogućuje tumačenje u skladu s „*chain rule*” pravilom što znači da rok za transfer od šest do 18 mjeseci koji se primjenjuje između države članice moliteljice (u ovom slučaju Nizozemske) i odgovorne

države članice ponovno počinje teći ako osoba F prije isteka tog roka u trećoj državi članici (u ovom slučaju Njemačkoj) podnese novi zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, u žalbenom postupku nije sporno da je Italija 19. prosinca prihvatila zahtjev za ponovni prihvata koji je Nizozemska podnijela i da je rok za transfer, koji je počeo teći od prihvaćanja tog zahtjeva, u svakom slučaju, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, produljen za dvanaest mjeseci do 19. lipnja 2019.
- 8 Iz sudske prakse Suda proizlazi da se rok od šest mjeseci i uvjeti njegova produljenja iz članka 29. stavka 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.
- 9 S obzirom na prethodno navedenu sudske prakse, sud koji je uputio zahtjev smatra da se između Italije i Nizozemske primjenjuje obvezujući rok za transfer od 18 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 podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Njemačkoj 29. ožujka 2018. – dakle u roku za transfer koji se primjenjuje između Italije i Nizozemske. 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.
- 10 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

Italije i Nizozemske, 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 Italije i trećih država članica u kojima je stranac podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

- 11 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.
- 12 U ovom slučaju to tumačenje bi značilo da je rok za transfer, koji je između Italije i Nizozemske počeo teći 19. prosinca 2017., istekao nakon 18 mjeseci, što znači da je odgovornost za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu prešla na Nizozemsku 20. lipnja 2019. i da je prvostupanjski sud pravilno zaključio da u trenutku zadržavanja osobe F više nije postojala osnova za transfer na temelju Uredbe Dublin III.
- 13 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.
- 14 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.).
- 15 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.

- 16 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 Nizozemske i Italije iznosio 18 mjeseci te da je istekao 19. lipnja 2019. Budući da je osoba F pobjegla te je nakon toga podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Njemačkoj – to jest 29. ožujka 2018., odnosno prije isteka tog roka – rok je na temelju „*chain rule*” pravila ponovno počeo teći. Rok u kojem se transfer u Italiju mogao provesti stoga je *de facto* produljen za 18 mjeseci s 29. ožujka 2018. na 29. rujna 2019. U skladu s tom argumentacijom Italija bi i dalje bila država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva osobe F, tako da se nju 1. srpnja 2019. moglo zadržati radi transfera u Italiju.
- 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.