

**Predmet C-323/21**

**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:**

K.

**Predmet glavnog postupka**

Žalba u glavnom postupku podnesena je protiv odluke Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) od 12. lipnja 2019. kojom je taj sud usvojio tužbu koju je osoba B podnijela protiv odluke Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: državni tajnik) od 8. ožujka 2019. kojom je potonji odbio razmotriti zahtjev osobe B za izdavanje dozvole za privremeni boravak za tražitelje azila jer je smatrao da je Italija i dalje odgovorna za razmatranje tog zahtjeva te kojom je prethodno navedena odluka poništena uz obrazloženje da je odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 29. stavkom 2. 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), 4. travnja 2019. prenesena na Njemačku te je odgovornost Italije tog datuma prestala, pri čemu nije relevantno to da je 1. travnja 2018. između Nizozemske i Italije sklopljen sporazum o priznavanju odgovornosti i što je osoba B transferirana u Italiju 29. travnja 2019.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev na temelju članka 267. UFEU-a za tumačenje članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III

Sud koji je uputio zahtjev od Suda traži pojašnjenje o primjeni te uredbe u slučaju kad između dviju država članica već postoji sporazum o priznavanju odgovornosti i kada stranac prije transfera između te dvije države članice pobjegne pa potom novi zahtjev za međunarodnu zaštitu podnese u trećoj državi članici. Sud koji je uputio zahtjev osobito se pita, kao prvo, na koji način valja tumačiti pojam „država članica moliteljica” u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III i, kao drugo, može li se, na temelju članka 27. stavka 1. te uredbe, stranac u trećoj državi članici pozvati na istek roka za transfer koji se primjenjuje između druge dvije države članice.

## **Prethodna pitanja**

1.(a) Treba li pojam „država članica moliteljica” u smislu članka 29. stavka 2. 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 se odnosi na državu članicu (u ovom slučaju treću državu članicu, odnosno Nizozemsku) koja je kao posljednja podnijela zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat drugoj državi članici?

(b) Ako je odgovor na to pitanje niječan: ima li činjenica, da je između dvije države članice (u ovom slučaju Njemačke i Italije) prethodno sklopljen sporazum o priznavanju odgovornosti, posljedice po pravne obveze treće države članice (u ovom slučaju Nizozemske) u skladu s Uredbom Dublin III prema strancu ili državama članicama koje su stranke tog prethodnog sporazuma i, ako da, koje?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan: 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 Njemačke i Italije) istekao?

## **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.

### **Odredbe nacionalnog prava**

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

### **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 Osoba B, koja potječe iz Gambije (u daljnjem tekstu: osoba B), je 3. srpnja 2017. u Njemačkoj podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Budući da je prethodno podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Italiji, Njemačka je od Italije zatražila njezin ponovni prihvata; taj je zahtjev prihvaćen. Stoga je šestomjesečni rok za transfer počeo teći 4. listopada 2017., ali je produljen do 4. travnja 2019., jer se pokazalo da je osoba B napustila Njemačku s nepoznatim odredištem.
- 2 Osoba B je zatim 17. veljače 2018. u Nizozemskoj podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Državni tajnik uputio je 17. ožujka 2018. Italiji zahtjev za ponovni prihvata, koji je prihvaćen 1. travnja 2018. Dopisom od 29. lipnja 2018. nizozemska tijela obavijestila su Italiju da je osoba B pobjegla te da se stoga ne može transferirati u roku od šest mjeseci.
- 3 Dana 9. srpnja 2018. osoba B je podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Njemačkoj, međutim 21. prosinca 2018. njemačka su tijela utvrdila da je potonja osoba otputovala s nepoznatim odredištem. Osoba B se zatim vratila u Nizozemsku gdje je 27. prosinca 2018. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojemu je riječ u ovom predmetu.
- 4 Odlukom od 8. ožujka 2019. državni tajnik odbio je razmatranje tog zahtjeva s obrazloženjem da je Italija i dalje odgovorna za taj zahtjev. Državni tajnik transferirao je 29. travnja 2019. osobu B u Italiju.
- 5 Osoba B podnijela je tužbu protiv te odluke o transferu Rechtbanku Den Haag, koji je 12. lipnja 2019. donio pobijanu odluku.

### **Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka**

- 6 Osoba B je pred prvostupanjskim sudom zauzela stajalište da je odgovornost za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu prenesena na Njemačku jer je rok za transfer iz sporazuma o priznavanju odgovornosti od 4. listopada 2017. sklopljenog između te zemlje i Italije istekao.

- 7 Suprotno tomu, državni tajnik prigovorio je da je situacija na dan kada stranac podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu odlučujuća za određivanje koja je država članica odgovorna. Budući da rok za transfer koji se primjenjuje između Italije i Njemačke još nije istekao na dan kada je osoba B prvi put podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj, odgovorna je Italija. Osim toga, državni tajnik je naveo da je prema njegovu mišljenju, na temelju takozvanog „*chain rule*” pravila rok za transfer koji se primjenjuje između Italije i Njemačke bio prekinut podnošenjem zahtjeva u Nizozemskoj te da je počeo teći novi rok za transfer od 18 mjeseci tijekom kojeg je osoba B mogla biti transferirana u Italiju.
- 8 Državni tajnik je u prilog svojoj žalbi ostao pri svojem stajalištu da je Italija odgovorna. U tom kontekstu tvrdi da je prvostupanjski sud izmjenu do koje je između Njemačke i Italije došlo 4. travnja 2019. pogrešno uključio u ocjenu sporazuma između Nizozemske i Italije o priznavanju odgovornosti. Ispitivanje pitanja je li odgovornost u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III istekom vremena prenesena na drugu državu članicu može se odnositi samo na odnos između Nizozemske i Italije. Osim toga, odgovornost za transfer prvenstveno je na državi članici na čijem se državnom području stranac nalazi i u kojoj se postupak o njemu vodi. Stoga bi provedba transfera iz Nizozemske u Italiju trebala imati prvenstvo od trenutka kada je zahtjev za ponovni prihvrat koji je Nizozemska podnijela prihvaćen, odnosno od 1. travnja 2018., te istek roka za transfer koji se primjenjuje između Njemačke i Italije za Nizozemsku nije (više) relevantan. Naposljetku, ističe da Njemačka, čak i ako se u obzir uzme „*chain rule*” pravilo, ne može biti odgovorna jer je rok za transfer u trajanju od osamnaest mjeseci za Njemačku ponovno počeo teći kad je osoba B 17. veljače 2018. podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj.

#### **Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 9 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev nesporno je da je Nizozemska povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu od 17. veljače 2018. već sklopila sporazum o priznavanju odgovornosti s Italijom i da je rok za transfer iz tog sporazuma još tekao kada je osoba B 27. siječnja 2018. ovaj zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijela u Nizozemskoj. Isto vrijedi i za rok za transfer predviđen sporazumom o priznavanju odgovornosti između Njemačke i Italije od 4. listopada 2017. Sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da je Italija na dan podnošenja ovog zahtjeva još uvijek bila odgovorna država članica.
- 10 Međutim, spor između stranaka usredotočen je na pitanje je li, prije nego što je državni tajnik 29. travnja 2019. osobu B transferirao u Italiju, ta odgovornost prenesena na Njemačku, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, s obzirom na to da je rok za transfer koji se primjenjivao između Njemačke i Italije istekao 4. travnja 2019.
- 11 Posebnost ovog predmeta leži u činjenici da su na dan podnošenja ovog zahtjeva za međunarodnu zaštitu postojala dva valjana sporazuma o priznavanju

odgovornosti s različitim rokovima za transfer. Sud koji je uputio zahtjev stoga se pita u kojoj mjeri je sporazum između Njemačke i Italije o priznavanju odgovornosti s odgovarajućim rokom za transfer i dalje relevantan kada je osoba B u Nizozemskoj podnijela ovaj zahtjev za međunarodnu zaštitu.

- 12 Sud koji je uputio zahtjev napominje da Uredba Dublin III ne sadržava nikakvu definiciju pojma „država članica moliteljica”. Iako se sudska praksa Suda koja se odnosi na članak 29. Uredbe Dublin III odnosi isključivo na situacije koje uključuju samo dvije države članice, u sudskoj praksi Suda postoje osnove na temelju kojih se može smatrati da državu članicu treba smatrati „državom članicom moliteljicom” samo dok stranca još uvijek može stvarno transferirati. Tako je Sud u presudi od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 59.), utvrdio da se šestomjesečnim rokom za transfer iz članka 29. stavka 1. i članka 29. stavka 2. prve rečenice Uredbe Dublin III nastoji, među ostalim, dvjema dotičnim državama članicama osigurati potrebno vrijeme da se dogovore o transferu i, točnije, dopustiti državi članici moliteljici da utvrdi detaljna pravila za provedbu transfera. Nadalje, Sud je u presudi od 26. srpnja 2017., A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585, t. 56.), pojasnio da se člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III samo preciziraju posljedice koje protek roka iz članka 29. stavka 1. ima na izvršenje transfera.
- 13 Za razliku od prvostupanjskog suda, sud koji je uputio zahtjev smatra da Njemačku više ne treba smatrati „državom članicom moliteljicom” u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III jer njemačka tijela više ne mogu provesti transfer u Italiju. Osoba B se naime nalazi u Nizozemskoj i nizozemska tijela su s Italijom zaključila novi sporazum o priznavanju odgovornosti. Međutim, Uredba Dublin III i sudska praksa Suda ne daju nikakav konačni odgovor u tom pogledu. Pod pretpostavkom da se Nizozemska ne može smatrati „državom članicom moliteljicom”, postavlja se pitanje je li Nizozemska, prije podnošenja zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata, na ovaj ili onaj način vezana rokom za transfer koji se primjenjuje između Njemačke i Italije.
- 14 Ako bi se smatralo da se Njemačka, čak i nakon zahtjeva za ponovni prihvata koji je Nizozemska 17. ožujka 2018. uputila Italiji, mora smatrati „državom članicom moliteljicom” i da je rok za transfer koji se primjenjuje između Njemačke i Italije istekao nakon 18 mjeseci – 4. travnja 2019. – tada se postavlja pitanje može li se osoba B u Nizozemskoj pozvati na istek tog roka za transfer u okviru tužbe protiv odluke o transferu od 8. ožujka 2019.
- 15 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.

- 16 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.
- 17 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.
- 18 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.
- 19 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.