

**Predmet C-231/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. travnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

25. ožujka 2021.

**Podnositelj revizije:**

IA

**Druga stranka u revizijskom postupku:**

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

**Predmet glavnog postupka**

Istek, odnosno produljenje roka za transfer u skladu s člankom 29. Uredbe (EU) br. 604/2013 u kontekstu boravka na psihijatrijskom odjelu bolnice zbog psihičkog oboljenja protiv volje dotične osobe ili bez njezine volje

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

Tumačenje prava Unije, osobito Uredbe (EU) br. 604/2013; članak 267. UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li pojam „zatvor” u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice 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 (preinaka) (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.) tumačiti na način da se njime obuhvaća i smještaj osobe o kojoj je riječ na psihijatrijskom odjelu bolnice, koji je sud proglasio dopuštenim, protiv volje dotične osobe ili bez njezine volje (u ovom slučaju zbog ugrožavanja sebe i drugih koje je posljedica psihičkog oboljenja te osobe)?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
- (a) Može li – s obvezujućim učinkom za dotičnu osobu – država članica moliteljica u svakom slučaju produljiti rok iz članka 29. stavka 2. prve rečenice navedene uredbe na godinu dana u slučaju kad se osoba nalazi u zatvoru?
  - (b) U slučaju niječnog odgovora, smije li se rok primjerice produljiti samo za onoliko
    - (aa) koliko je zatvor stvarno trajao, ili
    - (bb) koliko se predviđa da će zatvor ukupno trajati, s obzirom na trenutak kad je odgovorna država članica o tome obaviještena u skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. (SL 2014., L 39, str. 1.),
 uvećano za, prema potrebi, razuman rok za novu organizaciju transfera?

### **Navedene odredbe prava Zajednice**

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 državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (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), osobito članak 29. stavak 2.

Uredba Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. (SL 2014., L 39, str. 1.), osobito članak 9.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), osobito članci 6., 52. i 53.

### **Navedene odredbe međunarodnog prava**

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP), osobito članak 5. stavak 1. točka (e)

### **Navedene nacionalne odredbe**

Asylgesetz 2005 (Zakon o azilu iz 2005., u daljnjem tekstu: AsylG2005), osobito članak 5.:

„Odgovornost druge države

Članak 5. (1) Zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem nije odlučeno u skladu s člankom 4. ili 4.a ovog zakona odbacuje se kao nedopušten, ako je za razmatranje zahtjeva za azil ili zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna druga država prema ugovoru ili na temelju Uredbe Dublin. Odlukom o odbacivanju također treba utvrditi koja je država odgovorna. Zahtjev se ne odbacuje ako se u okviru razmatranja u skladu s člankom 9. stavkom 2. BFA-Verfahrensgesetz (Postupovni zakon Saveznog ureda za imigraciju i azil; BFA-VG) utvrdi da bi nalog za udaljavanje povezan s odbacivanjem doveo do povrede članka 8. EKLJP-a.

(2) U skladu sa stavkom 1. postupa se i ako je za razmatranje zahtjeva za azil ili zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna druga država prema ugovoru ili na temelju Uredbe Dublin.

Fremdenpolizeigesetz 2005 (Zakon o policiji za strance iz 2005., u daljnjem tekstu: FPG), članci 46. i 61.

Unterbringungsgesetz (Zakon o smještaju, u daljnjem tekstu: UbG), članak 3., članak 8., članak 10. stavak 1., članak 11., članak 17., članak 18., članak 20. stavak 1., članak 26. stavci 1. i 2. te članak 30. stavak 1.

### **Kratak prikaz činjenica i postupka**

- 1 Podnositelj revizije, marokanski državljanin, doputovao je u listopadu 2016. iz Libije u Italiju gdje su 27. listopada 2016. u razgovoru s policijom od njega prikupljeni podaci potrebni za identifikaciju i registraciju. Nakon toga otišao je u Austriju te je 20. veljače 2017. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Zatim je proveden postupak savjetovanja u skladu s Uredbom Dublin III te je 1. ožujka 2017. talijanskim tijelima upućen zahtjev za prihvatanje na temelju članka 13. stavka 1. navedene uredbe. Na taj zahtjev nije odgovoreno. Slijedom toga, talijanska su tijela 30. svibnja 2017. obaviještena o tome da je posljedično, u

skladu s člankom 22. stavkom 7. Uredbe Dublin III, zahtjev za prihvrat podnositelja revizije odobren i da je rok za transfer počeo teći 2. svibnja 2017.

- 2 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za imigraciju i azil, Austrija; u daljnjem tekstu: BFA) zatim je odlukom od 12. kolovoza 2017. na temelju članka 5. stavka 1. AsylG-a 2005. odbio zahtjev za međunarodnu zaštitu podnositelja revizije. Utvrdio je da je na temelju članka 13. stavka 1. u vezi s člankom 22. stavkom 7. Uredbe Dublin III Italija odgovorna za razmatranje zahtjeva, naložio je udaljavanje podnositelja revizije (u Italiju) u skladu s člankom 61. stavkom 1. točkom 1. FPG-a, te je utvrdio da je udaljavanje podnositelja revizije u tu državu dopušteno na temelju članka 61. stavka 2. FPG-a.
- 3 Transfer podnositelja revizije u Italiju, koji je već bio organiziran za 23. listopada 2017., nije uspio jer je on tada bio smješten na psihijatrijskom odjelu bolnice u Beču, pri čemu je bečki okružni sud taj smještaj na temelju UbG-a najprije proglasio privremeno dopuštenim odlukom od 6. listopada 2017., a zatim ga je odlukom od 17. listopada 2017. proglasio dopuštenim za razdoblje do 17. studenoga 2017. Zatim su 25. listopada 2017. talijanska tijela obaviještena o tome da je zbog zadržavanja podnositelja revizije rok za transfer produljen na dvanaest mjeseci, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III.
- 4 Taj smještaj podnositelja revizije koji je odobrio sud privremeno je prekinut 4. studenoga 2017. Pušten je iz bolnice nakon dva dana.
- 5 Njegov transfer udaljavanjem iz Austrije u Italiju proveden je 6. prosinca 2017. Protiv toga je pravodobno podnio žalbu jer je transfer izvršen unatoč tomu što je 2. studenoga 2017. istekao šestomjesečni rok koji je za to predviđen člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe Dublin III.
- 6 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) tu je žalbu naposljetku odbio kao neosnovanu presudom od 14. veljače 2020. koja se pobija pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 7 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) je u pravnoj ocjeni polazio od toga da je nalog za udaljavanje podnositelja revizije, koji je BFA izdao odlukom od 12. kolovoza 2017., bio izvršiv i provediv. Nalog za udaljavanje nije prestao biti na snazi ni prije udaljavanja provedenog 6. prosinca 2017.
- 8 Točno je da je šestomjesečni rok iz članka 29. stavka 1. prvog podstavka Uredbe Dublin III za transfer podnositelja revizije u Italiju istekao 2. studenoga 2017. Međutim, Austrija je Italiju već prije toga obavijestila da se zbog zadržavanja podnositelja revizije rok za transfer produljuje u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III. Točno je da se podnositelj revizije nije nalazio ni u istražnom zatvoru ni na izdržavanju kazne zatvora. Međutim, od 20. rujna do 6. listopada 2017. bilo je na psihijatrijskom liječenju nakon što je dobrovoljno pristao na smještaj u bolnici. Od 6. do 17. listopada 2017., kao i od tog datuma (samo zbog privremenog otpuštanja iz bolnice) do 4. studenoga 2017., bio je smješten na

psihijatrijski odjel bolnice na temelju odluka koje je donio bečki okružni sud. Od 4. do 6. studenoga 2017. opet se nalazio na dobrovoljnom bolničkom liječenju.

- 9 U razdoblju u kojem je podnositelj revizije protiv svoje volje bio smješten u psihijatrijskoj ustanovi na temelju sudske odluke, nalazio se u pritvoru po nalogu suda. Naime, u tom pogledu nije uvjet da se pritvor mora izvršiti u zatvoru niti da se mora temeljiti na osuđujućoj presudi suda. Mjera oduzimanja slobode, za koju treba pretpostaviti da postoji u ovom slučaju, također se temelji na člancima 6., 52. i 53. Povelje i na članku 5. stavku 1. točki (e) EKLJP-a, iz kojih među ostalim proizlazi da primjerice duševna bolest može biti temelj za nalažanje zakonitog zatvaranja. Usto se člankom 3. UbG-a kumulativno zahtijeva da pacijent zbog svoje bolesti predstavlja ozbiljan i značajan rizik za vlastiti život ili zdravlje odnosno za život i zdravlje drugih ljudi. Kad je riječ o podnositelju revizije, smještaj je određen zbog opasnosti koju je predstavljao za sebe i druge.
- 10 Ono što je relevantno za produljenje roka za transfer predviđenog člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III jest to da država koja provodi transfer nije mogla provesti transfer podnositelja revizije u odgovornu državu članicu zato što je pobjegao ili zato što je, kao u ovom slučaju, na temelju odluke pravosudnih tijela bio izvan dosega upravnih tijela.
- 11 Italija je stoga pravilno obaviještena o tome da je podnositelj revizije zadržan. Time je rok za transfer produljen za dvanaest mjeseci, odnosno do 2. svibnja 2018. Stoga rok za transfer još nije istekao u trenutku udaljavanja. Ostali uvjeti za zakonito udaljavanje također su bili ispunjeni.

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

- 12 U ovom slučaju valja razjasniti je li udaljavanje (transfer) podnositelja revizije u Italiju 6. prosinca 2017. bilo zakonito, što ovisi o pitanju je li ta mjera, u pravnom kontekstu članka 29. Uredbe Dublin III, provedena na vrijeme.
- 13 Naime, u presudi od 25. listopada 2017., Shiri, C-201/16, ECLI:EU:C:2017:805, Sud Europske unije u tom je kontekstu utvrdio da iz samog teksta te odredbe proizlazi da prekoračenje roka *ex lege* propisuje prijenos odgovornosti na državu članicu moliteljicu pri čemu se taj prijenos ne uvjetuje nikakvim odgovorom odgovorne države članice (t. 30.). Istek roka za transfer, a da pritom nije proveden transfer podnositelja zahtjeva iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu, dovodi *ex lege* do prijenosa odgovornosti s druge države članice na prvu (t. 39.), pri čemu rok za transfer može isteći i nakon donošenja odluke o transferu (t. 42.). U tom pogledu nadležna tijela države članice moliteljice ne smiju u takvoj situaciji provesti transfer predmetne osobe u drugu državu članicu nego su, suprotno tomu, dužna po službenoj dužnosti poduzeti mjere potrebne za priznavanje odgovornosti prve države članice i bez odlaganja započeti razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je ta osoba podnijela (t. 43.).

- 14 U ovom je slučaju podnošenjem zahtjeva za prihvrat od 1. ožujka 2017. počeo teći rok od dva mjeseca za odgovor zamoljene države članice (Italije) u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe Dublin III. Budući da nadležna talijanska tijela nisu odgovorila na zahtjev za prihvrat u tom roku, istekom roka Republika Italija postala je odgovorna na temelju fikcije suglasnosti iz članka 22. stavka 7. Uredbe Dublin III (implicitni prihvrat). Međutim, s obzirom na to da ni u kojem trenutku nije postojao suspenzivni učinak žalbe, taj se datum pokazuje kao trenutak od kojeg je počeo teći šestomjesečni rok za transfer u skladu s člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe Dublin III. Nedvojbeno je da je riječ o 2. svibnju 2017., tako da je navedeni rok za transfer istekao 2. studenoga 2017.
- 15 Međutim, člankom 29. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe Dublin III predviđa se da se taj rok može „produljiti na najviše godinu dana” ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru.
- 16 Za produljenje roka za transfer predviđenog tom odredbom dovoljno je da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ u zatvoru te istodobno navede novi rok za transfer (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2019., *Abubacarr Jawo*, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, t. 75.).
- 17 Cilj argumentacije iznesene u reviziji jest istaknuti da je prilikom udaljavanja (transfera) u Italiju 6. prosinca 2017. rok za transfer već bio istekao. Kako bi se utvrdilo treba li prihvatiti to stajalište, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev najprije valja utvrditi obuhvaća li pojam „zatvor” (koji u okviru te uredbe nije pobliže definiran) u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III i smještaj na psihijatrijskom odjelu bolnice zbog psihičkog oboljenja protiv volje dotične osobe ili bez njezine volje, koji je sud proglasio dopuštenim.
- 18 U prilog tom zaključku mogla bi ići okolnost da je u pogledu takvog smještaja riječ o oduzimanju slobode koje ne ovisi o volji dotične osobe i koje je sudski odobreno, a koje zapravo naposljetku u svakom slučaju onemogućuje intervenciju nadležnog tijela u svrhu transfera na isti način kao i, primjerice, zatvaranje koje je naložio sud u okviru kaznenog postupka (istražni zatvor, kazna zatvora).
- 19 Međutim, prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija), protiv tog zaključka može se istaknuti da je u slučaju „zadržavanja koje nije predmet zahtjeva” u smislu članka 8. i sljedećih članaka UbG-a prvenstveno riječ o medicinskoj mjeri koju je sud „samo” proglasio dopuštenom. Čini se da se taj aspekt ne obuhvaća (nužno) pojmom „zatvor” (vidjeti također u engleskoj jezičnoj verziji „imprisonment”, odnosno u francuskoj jezičnoj verziji „emprisonnement”).
- 20 Međutim, prije svega valja uzeti u obzir da upravo teške bolesti koje privremeno sprečavaju transfer u odgovornu državu članicu (odnosno koje, kao što je to naposljetku slučaj u predmetnoj situaciji, onemogućuju transfer čak i uz liječničku pratnju ili pod drugim okolnostima) nisu valjana osnova za produljenje roka za



transfer na temelju članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III. U svakom slučaju, pod pretpostavkom da zdravstveno stanje dotične osobe ne bi omogućavalo državi članici moliteljici da provede njezin transfer prije isteka razdoblja od šest mjeseci predviđenog u članku 29. stavku 1. prvom podstavku Uredbe Dublin III, odgovorna država članica bila bi oslobođena svoje obveze prihvata dotične osobe, a odgovornost bi se, dakle, prebacila na prvu državu članicu u skladu sa stavkom 2. tog članka (vidjeti u tom smislu primjerice presudu od 16. veljače 2017., C.K. i dr., C-578/16, ECLI:EU:C:2017:127, t. 89.).

- 21 Stoga se zadržavanje na psihijatrijom odjelu bolnice ne može smatrati „zatvorom” te se posljedično ne može ocijeniti drukčije nego kao uobičajeni boravak u bolnici koji isključuje mogućnost putovanja.
- 22 Međutim, u slučaju da Sud Europske unije zaključi da je u pogledu predmetnog zadržavanja na psihijatrijskom odjelu bolnice riječ o „zatvoru” u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III, prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud) također bi trebalo pojasniti do kolikog produljenja roka za transfer konkretno može doći. Pritom Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) polazi od toga da se dotična osoba također može pozvati na pogrešan izračun tog roka.
- 23 U skladu s tekstom tog pravila, mora postojati uzročna veza između „zatvora” i nepoštovanja roka za transfer te se u tom slučaju rok može produljiti „na najviše godinu dana”. Čini se da iz uporabe izraza „najviše” proizlazi da se rok od godinu dana ne bi trebao uvijek primjenjivati.
- 24 Iz toga proizlazi da trajanje produljenja roka za transfer treba ovisiti o okolnostima konkretnog slučaja, pri čemu Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da kao kriterije prvenstveno treba uzeti u obzir stvarno trajanje „zatvora” (u ovom slučaju: razdoblje od 30 dana, od 6. listopada do 4. studenoga 2017.) ili njegovo očekivano trajanje prilikom obavještanja zamoljene države članice o „zatvoru” u skladu s člankom 9. stavkom 2. Provedbene uredbe (u ovom slučaju: razdoblje od 43 dana, od 6. listopada do 17. studenoga 2017.), uvećano za, prema potrebi, razuman rok za novu organizaciju transfera. Za određivanje tog roka mogao bi biti relevantan maksimalni rok od dva tjedna iz članka 9. stavka 1.a Provedbene uredbe.
- 25 Sud Europske unije je u točki 75. prethodno navedene presude Abubacarr Jawo, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, u pogledu situacije u kojoj je osoba o kojoj je riječ pobjegla, utvrdio da članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da je, kako bi se rok za transfer produljio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ pobjegla te istodobno navede novi rok za transfer.
- 26 S obzirom na praktične probleme koje je u tom kontekstu istaknuo Sud Europske unije, to se može tumačiti na način da je država članica moliteljica, u slučaju da

predmetna osoba pobjegne, „slobodna” odrediti novi rok za transfer, koji u svakom slučaju smije iznositi najviše 18 mjeseci. Ovisno o slučaju, nije isključeno da se to analogno može prenijeti na situaciju „zatvora”. Međutim, u članku 29. stavku 2. drugoj rečenici Uredbe Dublin III produljenje roka povezanog sa „zatvorom” uvjetuje se činjenicom da transfer nije bilo moguće provesti „jer” je predmetna osoba u zatvoru, dok se u slučaju produljenja roka na najviše 18 mjeseci u skladu s tekstom odredbe u obzir uzima samo činjenica da je predmetna osoba „pobjegla” (i da se trajanje bijega u pravilu ne može predvidjeti).

- 27 Ta razlika u formulaciji dovodi do toga da u pogledu produljenja roka u slučaju „zatvora” ponovno treba uputiti na prethodno izneseno razmatranje (točke 23. i 24.), pri čemu navedena uzročna veza ide u prilog relevantnosti stvarnog trajanja „zatvora”, dok bi u pogledu obavještanja odgovorne države članice u skladu s člankom 9. stavkom 2. Provedbene uredbe koje je u svakom slučaju nužno moglo biti relevantno i ukupno trajanje „zatvora” koje se u tom trenutku može procijeniti.
- 28 U svakom slučaju, ako se na prvo pitanje odgovori potvrdno, Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud) je za donošenje odluke potrebno pojašnjenje problematike na koju se odnosi drugo pitanje, pri čemu ni pravilna primjena prava Unije nije toliko očita da nema prostora za razumnu sumnju. Stoga se na temelju članka 267. UFEU-a zahtjevom za prethodnu odluku upućuju prethodna pitanja navedena na početku.