

**Predmet C-614/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

4. listopada 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u  
Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

4. listopada 2021.

**Tužitelj:**

G

**Tuženik:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za  
pravosuđe i sigurnost, Nizozemska)

**Predmet glavnog postupka**

Tuženik nije razmotrio tužiteljev zahtjev za azil jer smatra da je za njega nadležna Malta. Tužitelj osporava tu odluku jer u slučaju transfera u Maltu strahuje da će se naći u situaciji koja nije u skladu s člankom 4. Povelje.

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

Rechtbank (Sud, Nizozemska) postavlja u skladu s člankom 267. UFEU-a prethodna pitanja koja se odnose na doseg i svrhu načela uzajamnog povjerenja u okviru transfera podnositelja zahtjeva u nadležnu državu članicu kada se u toj državi članici općenito povređuju temeljna prava podnositelja zahtjeva i državljana trećih zemalja u obliku, među ostalim, prisilnih vraćanja s granice i zadržavanja. Također se postavlja pitanje koja su dokazna sredstva dostupna podnositelju zahtjeva i koji se standard dokazivanja primjenjuje kada potonji navede da transfer treba zabraniti na temelju članka 3. stavka 2. Dublinske uredbe.

## **Prethodna pitanja**

I. Treba li Dublinsku uredbu s obzirom na njezine uvodne izjave 3., 32. i 39. u vezi s člancima 1., 4., 6., 18., 19. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti i primjenjivati na način da je načelo uzajamnog povjerenja između država članica nedjeljivo, tako da se ozbiljne i sustavne povrede prava Unije, koje prije transfera eventualno počini nadležna država članica prema državljanima trećih zemalja koji (još) nisu povratnici u skladu s Dublinskom uredbom, apsolutno protive transferu u tu državu članicu?

II. U slučaju niječnog odgovora na prvo prethodno pitanje: treba li članak 3. stavak 2. Dublinske uredbe u vezi s člancima 1., 4., 6., 18., 19. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da, ako nadležna država članica ozbiljno i sustavno krši pravo Unije, država članica koja obavlja transfer ne smije primijeniti načelo uzajamnog povjerenja između država članica, nego mora otkloniti svaku sumnju da će se podnositelj zahtjeva nakon njegovog transfera naći u situaciji protivnoj članku 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, odnosno dokazati da se to neće dogoditi?

III. Kojim dokaznim sredstvima podnositelj zahtjeva može potkrijepiti svoje argumente prema kojima se članak 3. stavak 2. Dublinske uredbe protivi njegovu transferu i koji standard dokazivanja treba primijeniti u tom pogledu? S obzirom na upućivanje na pravnu stečevinu Unije u uvodnim izjavama Dublinske uredbe ima li država članica koja obavlja transfer obvezu suradnje ili obvezu provjere, odnosno moraju li se u slučaju ozbiljnih i sustavnih povreda temeljnih prava prema državljanima trećih zemalja zahtijevati od nadležne države članice pojedinačna jamstva da će se temeljna prava podnositelja zahtjeva (uistinu) poštovati nakon njegovog transfera? Je li odgovor na to pitanje drukčiji ako podnositelj zahtjeva ne može ispravama dokazati svoje dosljedne i detaljne izjave iako se to ne može očekivati s obzirom na prirodu izjava?

## **Navedene odredbe prava Unije i međunarodnog prava**

Članci 1. i 33. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)

Članci 1., 4., 6., 18., 19., 47., 51. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Uvodne izjave 3., 19., 32. i 39. te članci 3., 4., 5. i 17. Uredbe (EU) br. 604/2013 (u daljnjem tekstu: Dublinska uredba)

Članak 4. Direktive 2011/95/EU

Presuda od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točke 78. do 92.)

Presuda od 16. veljače 2017., C. K. i dr. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točke 59., 63., 64., 65., 75. i 76.)

### **Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka**

- 1 Tužitelj je 19. lipnja 2019. na Malti podnio zahtjev za azil. Nakon dolaska u tu državu članicu zadržan je tri mjeseca, a četiri mjeseca proveo je u izbjegličkom kampu. Nakon što je zbog teške ozljede na radu bio na bolničkom liječenju, obaviješten je o tome da mora napustiti izbjeglički kamp. Unatoč zdravstvenim problemima morao je raditi jer više nije primao pomoć. Kad je 5. prosinca 2020. napustio Maltu, još nije bio saslušan o razlozima za podnošenje svojeg zahtjeva za azil.
- 2 Dana 12. siječnja 2021. stigao je u Nizozemsku te je ondje zatražio azil. Tuženik smatra da je Malta nadležna za razmatranje tog zahtjeva, te je iz tog razloga donio odluku od 22. ožujka 2021. da neće razmatrati tužiteljev zahtjev za azil. Malta i Nizozemska već su 9. veljače 2021. sklopile sporazum o priznavanju nadležnosti.
- 3 Tužitelj je podnio tužbu protiv navedene odluke od 22. ožujka 2021. te je od Voorzieningenrechter (sud nadležan za postupke privremene pravne zaštite; Nizozemska) zatražio donošenje mjere privremene pravne zaštite. Taj je sud 2. travnja 2021. donio zatraženu mjeru i naložio da se zabrani tužiteljev transfer u Maltu do donošenja odluke o tužbi.

### **Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 4 Tužitelj strahuje od povrede njegovih temeljnih prava nakon njegova transfera u Maltu. To potkrepljuje vlastitim izjavama, dokazima koji se odnose na njegovu nesreću i posebnim nacionalnim podacima o prihvatu državljana trećih zemalja u Malti.
- 5 Tuženik smatra da se na temelju načela uzajamnog povjerenja (u prethodnim pitanjima navedeno kao uzajamno povjerenje između država članica) može zaključiti da se tužiteljeva temeljna prava neće povrijediti nakon njegova transfera u Maltu. Navodi da tužitelj nije ispravama potkrijepio svoje izjave o prihvatu u Malti. Odgovarajući na tužiteljevu izjavu da još nije bio saslušan i da još nije donesena odluka o njegovu zahtjevu za azil, tuženik se poziva na sporazum o priznavanju nadležnosti.
- 6 Tuženik također ističe da odluka koju je donio nije u suprotnosti sa sudskom praksom Suda i Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) te da ne treba od Malte preuzeti razmatranje zahtjeva za azil na temelju članka 3. stavka 2. Dublinske uredbe.

**Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 7 Rechtbank (Sud) smatra da se prilikom provedbe Dublinske uredbe primjenjuje načelo uzajamnog povjerenja i da se može zaključiti da se podnositelj zahtjeva nakon transfera neće naći u situaciji koja je u suprotnosti s člankom 4. Povelje. Ako podnositelj zahtjeva tvrdi suprotno, mora to i dokazati.
- 8 Razmatranje u skladu s člankom 3. stavkom 2. Dublinske uredbe ograničeno je na situaciju nakon transfera, osobito na prihvata i životne uvjete kao i na kvalitetu postupka azila u nadležnoj državi članici, pri čemu ona podrazumijeva i mogućnost stranca da, prema potrebi, podnese pravni lijek.
- 9 Sve češće je u postupcima koji se odnose na odluke o transferu u smislu Dublinske uredbe Rechtbank (Sud) suočen s pravnim pitanjem treba li primijeniti načelo uzajamnog povjerenja ako su na državnom području različitih država članica počinjene očite povrede temeljnih prava, odnosno ako su ih počinile različite države članice. Tako postoji velik broj prijava o prisilnim vraćanjima s granice te se sklapaju sporazumi s trećim zemljama radi sprečavanja ulaska u Uniju (prisilna vraćanja s granice).
- 10 Istodobno, države članice moraju poštovati Ženevsku konvenciju, Europsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) i Povelju. Međutim, zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja, koja je ondje propisana, a koja prema mišljenju ESLJP-a pretpostavlja ispitivanje razloga za azil na temelju ocjene svakog pojedinog slučaja, gubi svaki smisao ako je državljanima trećih zemalja stvarno onemogućen ulazak na područje Unije kako bi zatražili međunarodnu zaštitu.
- 11 Rechtbank (Sud) iz presude Jawo zaključuje da načelo uzajamnog povjerenja podrazumijeva da države članice u svakom trenutku poštuju sva temeljna prava i osiguravaju njihovo poštovanje u pogledu svake osobe.
- 12 Međutim, prisilna vraćanja s granice i sprečavanja napuštanja matične zemlje potkopavaju učinkovitost Dublinske uredbe i načela uzajamnog povjerenja. Tražitelji azila suočeni su s rizikom vraćanja te ih se odvraća od podnošenja zahtjeva za zaštitu u određenim državama članicama. Time se pak povećava pritisak na kapacitete drugih država članica za azil i prihvata.
- 13 Na temelju navedenog načela nadležno tijelo može smatrati da temeljna prava podnositelja zahtjeva neće biti povrijeđena nakon njegova transfera. Međutim, ako u sudskom postupku dokaže da se njegova temeljna prava i/ili temeljna prava državljanina trećih zemalja općenito sustavno krše u nadležnoj državi članici ili da ih ona krši, postavlja se pitanje treba li u toj situaciji transfer apsolutno zabraniti i/ili se načelo uzajamnog povjerenja može automatski primijeniti prilikom određivanja nadležne države članice.
- 14 Rechtbank (Sud) je uvjeren da se u Malti uvelike prisilno vraća s granice te da ondje postoje strukturni deficiti u okviru kapaciteta za prihvata i kvalitete prihvata.

Jednako tako, migranti se sustavno zadržavaju u osobito lošim uvjetima. Osim toga, postupak osporavanja zadržavanja manjkav je zbog toga što nije osiguran pristup pravnoj zaštiti i pravnoj pomoći. Temeljna prava krše se ne samo na vanjskoj granici, nego i nakon ulaska na državno područje. Uostalom, za razliku od drugih država članica, Malta ne osporava da više ne može ispunjavati svoje međunarodne obveze.

- 15 Rechtbank (Sud) smatra da prisilna vraćanja s granice predstavljaju povredu članaka 1., 4., 18. i 19. Povelje. Također, ESLJP je više puta presudio da se načinom na koji se u Malti zadržavaju tražitelji azila povređuje članak 5. EKLJP-a.
- 16 Rechtbank (Sud) se u ovom predmetu pita o doseg i svrši načela uzajamnog povjerenja i želi saznati može li ga se razdijeliti na način da se na temelju njega ispituje gdje i u kojem razdoblju dolazi do povrede Povelje, na koja se temeljna prava to odnosi i u kojoj mjeri je bitno ponašanje nadležne države članice.
- 17 Ni Poveljom ni EKLJP-om nije predviđena hijerarhija svih temeljnih prava. Rechtbank (Sud) stoga smatra da načelo uzajamnog povjerenja zahtijeva da se sva temeljna prava poštuju uvijek i na državnom području svih država članica, a ne samo u pogledu tražitelja azila koji se vraćaju u državu članicu nadležnu za razmatranje njihova zahtjeva za azil.
- 18 Ako Sud Europske unije tumači pravo Unije na način da u pogledu dotičnog podnositelja zahtjeva treba ispitati isključivo opasnost od povrede članka 4. Povelje, Rechtbank (Sud) na temelju toga zaključuje da Sud Europske unije time načelo uzajamnog povjerenja smatra djeljivim. U tom slučaju Rechtbank (Sud) traži od Suda Europske unije da pojasni koja se pravna osnova primjenjuje u tu svrhu.
- 19 Središnje pravno pitanje jest moraju li sudovi načelo uzajamnog povjerenja razdijeliti na povjerenje prije transfera i na povjerenje nakon transfera te na povjerenje u pogledu posebne situacije tražitelja azila koji se vraća i na povjerenje u to da nadležna država članica poštuje sva temeljna prava u odnosu na sve državljane trećih zemalja.
- 20 Odluka se temelji na „povjerenju” kad je riječ o očekivanjima u vezi s budućim događajima. Ako se stvarno utvrdi da nadležna država članica krši svoje obveze u pogledu poštovanja temeljnih prava, postavlja se pitanje na čemu se u tom slučaju temelji to povjerenje.
- 21 Prvo prethodno pitanje odnosi se na to mora li se u okviru utvrđenja da odgovorna država članica ozbiljno i sustavno povređuje više temeljnih prava državljana trećih zemalja već zbog toga zabraniti transfer u tu državu članicu. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje postavlja se pitanje mora li se na uzajamnom povjerenju i dalje temeljiti ocjena o postojanju situacije u smislu članka 3. stavka 2. Dublinske uredbe.

- 22 Rechtbank (Sud) želi znati treba li izraz „postupanje u državama članicama”, koji je Sud upotrijebio u točki 82. presude Jawo, tumačiti kao „postupanje u državama članicama i/ili njihovo postupanje”. Ako taj izraz treba tumačiti restriktivno kao „na” u smislu „na državnom području države članice”, tim se gubi smisao članaka 18. i 19. Povelje te članka 3. stavka 1. Dublinske uredbe. Naime, ako se tražiteljima azila onemogućuje ulazak na državno područje država članica, ne može se počinuti povreda „na” državnom području država članica.
- 23 Čini se da uvodna izjava 32. Dublinske uredbe upućuje na to da obveza poštovanja temeljnih prava nastaje čim je tražitelj azila pod (nadležnosti, odnosno) utjecajem država članica, a ne tek nakon što je stvarno ušao u Uniju. Drukčijim tumačenjem ugrožava se koristan učinak Povelje i članka 3. stavka 1. Dublinske uredbe jer država članica naime može u tom slučaju izbjeći svoju nadležnost u pogledu državljanina treće zemlje tako da faktički spriječi njegov ulazak na državno područje.
- 24 Osim toga, članku 3. stavku 2. Dublinske uredbe transfer može biti protivan. Prilikom primjene te odredbe mora se ispitati situacija podnositelja zahtjeva nakon njegova transfera. U skladu s točkom 82. presude Jawo, koja odgovara uvodnoj izjavi 32. Dublinske uredbe, „postupanje prema osobama” koje traže međunarodnu zaštitu treba biti u skladu s, među ostalim, zahtjevima iz Povelje i EKLJP-a. Stoga se čini da doseg i svrha načela uzajamnog povjerenja i razdoblja tijekom kojeg države članice moraju ispuniti svoje obveze nije ograničen na razdoblje nakon transfera niti isključivo na poštovanje članka 4. Povelje.
- 25 Rechtbank (Sud) pita Sud Europske unije koliko usko treba tumačiti članak 3. stavak 2. Dublinske uredbe i mora li se uzeti u obzir poštovanje isključivo članka 4. Povelje ili, pak, svih temeljnih prava.
- 26 Osim toga, Rechtbank (Sud) traži pojašnjenje pitanja utječu li na opseg opasnosti od povrede temeljnih prava nakon transfera i povrede počinjenje prema podnositelju zahtjeva ili općenito državljanima trećih zemalja prije transfera. Naime, za razliku od Direktive 2011/95, Dublinska uredba ne sadržava odredbu na temelju koje prijašnji progon nedvojbeno potkrepljuje opravdanost straha podnositelja zahtjeva.
- 27 Odluka o transferu donesena je u predmetnom slučaju nakon sklapanja sporazuma o priznavanju nadležnosti. Njime se u skladu s nizozemskom pravnom praksom osigurava jamstvo da se neće povrijediti članak 4. Povelje. Rechtbank (Sud) se pita vrijedi li to i u situaciji poput one u Malti.
- 28 Navedeno nizozemsko tumačenje tog sporazuma ima za posljedicu to da je njegov sadržaj i doseg širi nego što je zakonodavac Unije htio postići u članku 18. Dublinske uredbe. Naime, tom se odredbom jamči prihvata ili ponovni prihvata, ali ne i razmatranje zahtjeva za azil. Stoga, Rechtbank (Sud) od Suda također traži da pojasni doseg sporazuma o priznavanju nadležnosti.

- 29 Osim toga, postavlja se pitanje važnosti ponašanja nadležne države članice. U tom pogledu Sud je u točki 92. presude Jawo presudio da nedostaci koji se protive transferu moraju u slučaju nebrige državnih tijela doseći „osobito visok stupanj ozbiljnosti”. U tom slučaju postavlja se pitanje je li taj stupanj niži ako se ne radi o nebrizi državnih tijela. Međutim, tražitelju azila manje je bitno proizlazi li povreda njegovih temeljnih prava iz nebrige ili nemoći nadležne države članice. Isto tako, veći priljev državljana trećih zemalja i s njima povezani praktični problemi teško mogu opravdati, s pravnog stajališta, prestanak ispunjavanja obveza iz prava Unije koje se odnose na poštovanje temeljnih prava.
- 30 Za razliku od onih koja su postavljena u predmetima C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 i C-328/21, prethodna pitanja Reichtbanka (Sud) odnose se na situaciju u kojoj eventualno nadležna država članica prije transfera ozbiljno krši svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije a koje se odnose na poštovanje temeljnih prava, zbog čega ona ne postupa u skladu s pravnim zahtjevima, nego ih povređuje. Prethodna pitanja odnose se isključivo na pitanje mora li se transfer apsolutno zabraniti i, podredno, na pitanje treba li načelo uzajamnog povjerenja prilikom određivanja nadležne države članice u slučaju povreda temeljnih prava počinjenih prije transfera ili općenito protiv državljana trećih zemalja ostaviti neprimijenjenim.
- 31 Ako u navedenim okolnostima transfer već nije isključen, postavlja se daljnje pitanje može li se država članica koja želi obaviti transfer podnositelja zahtjeva pozvati na načelo uzajamnog povjerenja ili mora u skladu sa sâmim pravom Unije otkloniti svaku sumnju u pogledu povrede članka 4. Povelje nakon prijenosa, ili pak mora dokazati da do nje neće doći.
- 32 Pozivajući se na presudu od 16. veljače 2017., C. K. i dr. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), Reichtbank (Sud) traži od Suda tumačenje je li u slučaju u kojem podnositelj zahtjeva podnese objektivne dokaze o ozbiljnim povredama temeljnih prava počinjenima prije transfera država članica koja obavlja transfer dužna isključiti mogućnost da je taj transfer povezan sa stvarnom opasnosti od povrede članka 4. Povelje i, prema tome, otkloniti svaku ozbiljnu sumnju u to hoće li se temeljna prava zajamčena Poveljom poštovati nakon transfera.
- 33 Prebacivanje tereta dokazivanja u skladu je s obvezama država članica. Osim toga, države članice mogu lakše snositi taj teret dokazivanja nego podnositelj zahtjeva. Sporazum o priznavanju nadležnosti već služi kao jamstvo da nadležna država članica poštuje obveze koje ima na temelju članka 18. Dublinske uredbe. Dodatno bi se mogla zahtijevati izričita jamstva koja se odnose, među ostalim, na prihvatanje nakon transfera te bi se moglo provjeriti u kojoj se mjeri ta jamstva poštuju.
- 34 Ako bi Sud tumačio pravo Unije na način da država članica koja obavlja transfer, neovisno o prijašnjim povredama temeljnih prava različitih od onih koja proizlaze iz članka 4. Povelje, ne podliježe obvezi obrazlaganja i razmatranja na temelju

načela uzajamnog povjerenja, postavlja se pitanje kako podnositelj zahtjeva može dokazati da se članku 3. stavku 2. Dublinske uredbe protivi transfer.

- 35 Rechtbank (Sud) također želi znati koji se zahtjevi i standard moraju primijeniti na dokaze koje je podnio podnositelj zahtjeva kako bi potkrijepio svoj strah da će se nakon transfera naći u situaciju koja nije u skladu s člankom 4. Povelje. Naime, u Prilogu II. Provedbenoj uredbi (EU) br. 118/2014 ne navode se dokazna sredstva u pogledu primjene članka 3. stavka 2. i članka 17. stavka 1. Dublinske uredbe.
- 36 Izjava podnositelja zahtjeva o njegovim iskustvima u nadležnoj državi članici morala bi biti relevantna s obzirom na polaznu točku Dublinske uredbe, prema kojoj se, osim iznimno, organizira osobni intervju radi određivanja nadležne države članice. Naime, ta izjava može sadržavati elemente na temelju kojih se transfer mora zabraniti na temelju članka 3. stavka 2. Dublinske uredbe ili na temelju kojih država članica koja mora odrediti koja je država članica nadležna preuzima razmatranje zahtjeva za azil.
- 37 Ako bi takvo tumačenje bilo točno, to znači da je potrebno ispitati vjerodostojnost izjave podnositelja zahtjeva. Od Suda Europske unije traži se da pojasni i navede zahtjeve koji se mogu nametnuti podnositelju zahtjeva. Međutim, Rechtbank (Sud) smatra da ti zahtjevi ne bi trebali biti tako strogi da im on ne može udovoljiti.
- 38 Uostalom, podnositelj zahtjeva ne može zahtijevati jamstva od nadležne države članice. Načelo prema kojem se u slučaju povrede njegovih temeljnih prava nakon transfera podnositelj zahtjeva mora obratiti tijelima nadležne države članice podrazumijeva da prvo mora doći do te povrede, čak i ako su prijašnje povrede temeljnih prava bile poznate ili su morale biti poznate državi članici koja obavlja transfer.
- 39 Prijašnja iskustva tražitelja azila često se u dublinskim postupcima temelje na „negativnim činjenicama”, kao što je sprečavanje pristupa postupku ili prihvatu. Osobito je teško dokazati tu vrstu povreda, tim više što se u tom pogledu u pravilu ne izdaju isprave. Stoga se također mora pojasniti kojim dokaznim sredstvima podnositelj zahtjeva može potkrijepiti svoj navod da se članku 3. stavku 2. Dublinske uredbe protivi transfer te koji se zahtjevi i standard dokazivanja primjenjuju na izjave sâmog podnositelja zahtjeva.
- 40 Također valja razjasniti imaju li države članice obvezu suradnje usporedivu s onom predviđenom u članku 4. Direktive 2011/95 i treba li u situaciji poput one o kojoj je riječ u Malti država članica koja obavlja transfer olakšati dokazivanje podnositelju zahtjeva kako bi se spriječila povreda njegovih temeljnih prava nakon transfera.
- 41 S obzirom na velik broj sličnih predmeta čije se rješavanje ne može prekinuti do donošenja odluke Suda Europske unije Rechtbank (Sud) traži da se o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom člankom 105. Poslovnika Suda.