

**Predmet C-338/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

31. svibnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Raad van State (Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

26. svibnja 2021.

**Žalitelj:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Druge stranke u žalbenom postupku:**

S. S.

N. Z.

S. S.

**Predmet glavnog postupka**

Žalbe koje je podnio Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) pred Raad van Stateom (Državno vijeće, Nizozemska) protiv odluka Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) u trima postupcima pokrenutima pred tim sudom u kojima je sud prihvatio tužbe dotičnih stranaca protiv odluke državnog tajnika da neće razmotriti njihove zahtjeve za izdavanje privremene dozvole boravka za tražitelje azila i proglasio te tri odluke ništavima

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

Zahtjev u skladu s člankom 267. UFEU-a koji se odnosi na tumačenje članka 27. stavka 3. i 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: Dublinska uredba).

Sudu koji je uputio zahtjev postavlja se pitanje protivi li se članku 29. stavku 1. i članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe, koji se odnose na rok u kojem se može provesti transfer stranca u odgovornu državu članicu (u daljnjem tekstu: rok za transfer) i na odgodu tog roka u slučaju ulaganja pravnog lijeka<sup>1</sup> protiv odluke o transferu ili preispitivanja<sup>2</sup> odluke o transferu, nizozemska odredba prema kojoj se rok za transfer odgađa i ako stranac za vrijeme dublinskog postupka podnese zahtjev za izdavanje dokumenta o boravku na temelju vlastite izjave da je u Nizozemskoj i/ili odgovornoj državi članici bio žrtva trgovine ljudima i podnese prigovor protiv odbijanja tog zahtjeva. Naime, budući da stranac u skladu s nizozemskim Vreemdelingenwetom 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) razmatranje tog prigovora može čekati u Nizozemskoj, transfer u odgovornu državu članicu u tom razdoblju praktički nije moguć.

### Prethodno pitanje

Treba li članak 27. stavak 3. i 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, 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 im se ne protivi nacionalna odredba poput predmetne kojom se država članica odlučila za provedbu članka 27. stavka 3. točke (c), ali kojom je priznala suspenzivni učinak, u pogledu provedbe odluke o transferu, i prigovoru ili tužbi protiv odluke u postupku o zahtjevu za izdavanje dokumenta o boravku u vezi s trgovinom ljudima koja nije odluka o transferu, no koja privremeno sprečava stvarni transfer?

### Navedene odredbe prava Unije

Dublinska uredba, osobito uvodne izjave 4., 5., 9. i 19. te članci 27. i 29.

<sup>1</sup> Napomena prevoditelja: U članku 27. stavku 3. nizozemske jezične verzije Dublinske uredbe upotrebljava se izraz „beroep” dok se u hrvatskoj jezičnoj verziji upotrebljavaju izrazi „pravni lijek” i „žalba”. Međutim, riječ „beroep” u nizozemskom pravu označava i upravnu tužbu. Stoga se i „pravni lijek” i „tužba”, koji se upotrebljavaju u daljnjem tekstu, odnose na nizozemski izvorni izraz „beroep”.

<sup>2</sup> Napomena prevoditelja: U članku 27. stavku 3. nizozemske jezične verzije Dublinske uredbe upotrebljava se izraz „bezwaar” dok se u hrvatskoj jezičnoj verziji upotrebljava izraz „preispitivanje”. Međutim, riječ „bezwaar” u nizozemskom pravu označava i pravni lijek u prethodnom upravnom postupku. Stoga se i „prigovor” i „preispitivanje”, koji se upotrebljavaju u daljnjem tekstu, odnose na nizozemski izvorni izraz „bezwaar”.

Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima, osobito uvodne izjave 9., 10. i 11.

Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, osobito uvodne izjave 1. i 7.

### **Navedene nacionalne odredbe**

Algemene wet bestuursrecht (Opći upravni zakon), osobito članci 8:81 i 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), osobito članci 28., 73. i 82.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.), osobito članci 3.48. i 7.3.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.), osobito odjeljak B1/7.2.

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

- 1 S. S. (u daljnjem tekstu: stranac 1), N. Z. (u daljnjem tekstu: stranac 2) i S. S. (u daljnjem tekstu: stranac 3) podnijeli su 2019. zahtjeve za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj, ali je državni tajnik smatrao da je Italija odgovorna za razmatranje tih zahtjeva. Talijanska tijela izričito su ili prešutno prihvatila zahtjev za ponovni prihvrat odnosno za prihvrat, zbog čega je državni tajnik odbio razmotriti te zahtjeve za međunarodnu zaštitu.
- 2 Stranci su nakon toga podnijeli i prijave u Nizozemskoj zbog trgovine ljudima, koju su prema vlastitoj izjavi pretrpjeli u Nizozemskoj i/ili Italiji. Te je prijave državni tajnik po službenoj dužnosti klasificirao kao zahtjeve za izdavanje privremene redovne dozvole boravka povezane s privremenim humanitarnim razlozima u smislu članka 3.48. Uredbe o strancima iz 2000., konkretno s razlogom da su dotične osobe bile žrtve trgovine ljudima. Takav zahtjev za boravak zbog trgovine ljudima prema nizozemskom je pravu početak novog, zasebnog postupka koji je sadržajno neovisan o postupku povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Državni tajnik zatim je odbio zahtjeve za boravak podnesene zbog trgovine ljudima, nakon čega su stranci podnijeli prigovor protiv odluka o odbijanju. Prigovore stranca 1 i stranca 3 protiv odluka o odbijanju državni tajnik je odbio kao neosnovane. Budući da je stranac 2 povukao svoj prigovor, o tom se prigovoru nije odlučivalo.
- 3 U postupcima u pogledu zahtjevâ za međunarodnu zaštitu prvostupanjski sud proglasio je odluke državnog tajnika da neće razmotriti te zahtjeve ništavima u svim trima predmetima.

## Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Dotični stranci smatraju da je odluka prvostupanjskog suda o roku za transfer pravilna.
- 5 Prvostupanjski sud je u predmetima stranca 2 i stranca 3 smatrao da rok za transfer nije odgođen u skladu s člankom 29. stavkom 1. Dublinske uredbe na temelju prigovora protiv odbijanja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima, i da je Nizozemska stoga postala odgovorna za zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Prvostupanjski sud prije svega je pojasnio da se rok za transfer iz članka 29. stavka 1. Dublinske uredbe odgađa samo u skladu s člankom 27. stavkom 3. te uredbe. Budući da se Nizozemska odlučila za provedbu članka 27. stavka 3. točke (c) Dublinske uredbe, stranac može u razumnom razdoblju zatražiti od suda odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka žalbe ili preispitivanja, usmjerenog protiv odluke o transferu. Prvostupanjski sud smatra da prigovor u postupku povodom zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima nije ni pravni lijek usmjeren protiv odluke o transferu ni mjera privremene pravne zaštite u pogledu te odluke o transferu. Taj prigovor stoga ne može dovesti do odgode roka za transfer. Točno je da je stranac 3 sa svojom tužbom protiv odluke o transferu podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, no poslije je povukao taj zahtjev, zbog čega se ni u tom predmetu učinak odluke o transferu ne odgađa zbog zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu. Nadalje, prvostupanjski sud pojasnio je da se u članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe navode alternativni pravni lijekovi tako da se suspenzivni učinak koji državni tajnik želi ostvariti ne može temeljiti ni na članku 27. stavku 3. točki (a) Dublinske uredbe. Naposljetku, prvostupanjski sud smatra da se suspenzivni učinak koji državni tajnik želi ostvariti ne može temeljiti ni na kontekstu i ciljevima Dublinske uredbe jer ta uredba ima različite ciljeve i ne omogućuje da se bez daljnjeg širi tumačenje predmetnih odredaba. Prvostupanjski sud je u predmetu koji se odnosi na stranca 1 zbog drugih razloga proglasio odluku državnog tajnika ništavom te sud koji je uputio zahtjev prvo treba odgovoriti na pitanje je li rok za transfer u tom predmetu istekao.
- 6 U svim trima predmetima državni tajnik tvrdi da rokovi za transfer nisu istekli jer se odgađaju zbog prigovora koje su stranci podnijeli protiv odbijanja svojih zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima. Državni tajnik smatra da se to ne protivi Dublinskoj uredbi. Osim toga, državni tajnik istaknuo je da svojim tumačenjem Dublinske uredbe uzima u obzir koristan učinak te uredbe i sprečava zlouporabu Dublinske uredbe, da se članak 27. stavak 3. točka (c) odnosi i na provedbu odluke o transferu, da je njegovo tumačenje u skladu s postupovnom autonomijom država članica i da se tri mogućnosti navedene u članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe međusobno ne isključuju.

**Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 7 Sud koji je uputio zahtjev najprije navodi da iz pripremnih akata Dublinske uredbe, njezinih uvodnih izjava 5. i 9. te točaka 37. i 64. mišljenja nezavisne odvjetnice E. Sharpston od 17. ožujka 2016. u predmetu Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, proizlazi da se Dublinskom uredbom treba utvrditi način za brzo određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji podnositelj podnese u nekoj od država članica, na način da se osigura učinkovit pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i ne ugrozi cilj brzog razmatranja takvih zahtjeva. Cilj je Dublinske uredbe racionalizirati postupanje sa zahtjevima za azil, povećati pravnu sigurnost u pogledu određivanja države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil i time izbjeći biranje najpovoljnijeg pravnog sustava (*forum shopping*) (vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., NS, C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 79., uvodnu izjavu 19. Dublinske uredbe, i presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.).
- 8 Stranke jednoglasno zastupaju stajalište da se Nizozemska odlučila za provedbu članka 27. stavka 3. točke (c) Dublinske uredbe člankom 7.3. stavkom 1. Uredbe o strancima iz 2000.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev smatra da doslovno značenje sintagme „preispitivanje odluke o transferu” u članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe i riječi „ili” u članku 27. stavku 3. točkama (a) i (b) te uredbe mogu ići u prilog pretpostavci da se nizozemska odredba možda protivi članku 29. stavku 1. i članku 27. stavku 3. točki (c) Dublinske uredbe. Točno je da to tumačenje odgovara tekstu, no čini se da se njime zanemaruju opsežne mogućnosti ulaganja pravnih lijekova koje se pružaju državama članicama člankom 27. Dublinske uredbe i činjenica da kontekst i cilj Dublinske uredbe možda nisu identični kontekstu i cilju Direktive 2004/81.
- 10 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe četiri argumenta koji idu u prilog pretpostavci da se nizozemski sustav suspenzivnog učinka, o kojem je riječ u predmetnom postupku, ne protivi Dublinskoj uredbi.
- 11 U pogledu prvog argumenta, koji se odnosi na sprečavanje zlouporabe Dublinske uredbe i Direktive 2004/81, sud koji je uputio zahtjev navodi da je Dublinska uredba donesena kako bi se racionaliziralo postupanje sa zahtjevima za azil i povećala pravna sigurnost u pogledu određivanja države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil i time izbjeglo biranje najpovoljnijeg pravnog sustava (*forum shopping*) te upućuje na uvodne izjave 1. i 7. Direktive 2011/36, iz kojih proizlazi da su sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima prioritet za Uniju i države članice. Pritom treba zaštititi prava žrtava trgovine ljudima. U okviru provedbe integriranog, holističkog pristupa borbi protiv trgovine ljudima temeljenog na ljudskim pravima treba uzeti u obzir Direktivu 2004/81. Stoga je važno da države članice pažljivo postupaju s prijavama zbog trgovine ljudima. Za pažljivo

razmatranje potrebno je vrijeme, što utječe i na vremenski ograničeni rok za transfer u skladu s Dublinском uredbom.

- 12 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev upućuje na članak 73. Zakona o strancima iz 2000., u skladu s kojim prigovor protiv odbijanja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima ima suspenzivni učinak. Stranac se do donošenja odluke o tom prigovoru ne može udaljiti iz Nizozemske te stoga nije moguć ni njegov transfer u drugu državu članicu. Osim toga, Uredbom br. WBV 2019/10 državnog tajnika od 10. srpnja 2019., koja je stupila na snagu 1. kolovoza 2019., predviđa se da se suspenzivnim učinkom tog prigovora automatski odgađa i provedba odluke o transferu stranca. U skladu s tom uredbom, strancima koji podnesu prijavu zbog trgovine ljudima može se izdati privremena dozvola boravka zbog trgovine ljudima ako Openbaar Ministerie (državno odvjetništvo, Nizozemska) utvrdi da je njihov boravak u Nizozemskoj nužan za istragu u kaznenom postupku. U skladu s odjeljkom B8/3.1. Okružnice o strancima iz 2000., nakon podnošenja zahtjeva za azil stranac ima rok za razmišljanje od tri mjeseca kako bi podnio prijavu zbog trgovine ljudima. Nakon podnošenja te prijave državno odvjetništvo odlučuje je li boravak stranca u Nizozemskoj nužan za istragu u kaznenom postupku. Ako to nije slučaj, zahtjev za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima načelno se odbija, protiv čega stranac može podnijeti prigovor. Prema tvrdnjama državnog tajnika, često se događa da do trenutka njegova odlučivanja o prigovoru već prođe četiri ili više mjeseci šestomjesečnog roka za transfer. Da prigovor nema suspenzivni učinak u pogledu roka za transfer, postojala bi opasnost da se stvarni transfer ne može provesti u tom roku, zbog čega bi rok za transfer istekao te bi on sam morao preuzeti razmatranje zahtjeva za azil. Kad je riječ o strancima u ovim predmetima, od prihvaćanja zahtjeva do donošenja odluke o prigovoru odnosno povlačenja prigovora prošlo je više od šest mjeseci. Državni tajnik tvrdi da je to neizbježno ako se zahtjev za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima želi pažljivo razmotriti. Prema njegovu mišljenju, time se potiču zloropaba i biranje najpovoljnijeg pravnog sustava (*forum shopping*).
- 13 Sud koji je uputio zahtjev zaključuje da se odobrenjem suspenzivnog učinka prilikom strančeva podnošenja prigovora protiv odbijanja njegova zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima mogu uskladiti korisni učinci Dublinske uredbe i Direktive 2004/81 te spriječiti zloropaba tih pravnih akata.
- 14 Drugi argument proizlazi iz teksta članka 27. stavka 3. točke (c) Dublinske uredbe. U skladu s tim argumentom, države članice u svrhu ulaganja pravnog lijeka protiv odluke o transferu ili preispitivanja odluke o transferu u svojem nacionalnom pravu osiguravaju da dotična osoba može u razumnom razdoblju od suda zahtijevati odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka žalbe ili preispitivanja. Sudu koji je uputio zahtjev postavlja se pitanje može li se iz toga zaključiti da i ulaganje pravnog lijeka koji je prepreka stvarnoj provedbi odluke o transferu dovodi do odgode roka za transfer. Pritom je važno da prigovor protiv odbijanja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima ima suspenzivni učinak, što rezultira time da stranac do zaključenja postupka u

pogledu tog zahtjeva smije ostati u Nizozemskoj i nije moguć njegov transfer. Iako prigovor nije usmjeren protiv same odluke o transferu, on ipak dovodi do toga da se transfer u praksi ne može provesti. To bi moglo ići u prilog tumačenju pojma „odluka o transferu” navedenog u stavku 3. na način da obuhvaća i „stvarnu provedbu transfera”.

- 15 Treći argument odnosi se na postupovnu autonomiju država članica. Državni tajnik smatra da Dublinska uredba omogućuje državama članicama da u svojim nacionalnim pravnim propisima urede odobrenje suspenzivnog učinka. Sud je u točki 49. svoje presude od 29. siječnja 2009., *Petrosian i dr.*, C-19/08, EU:C:2009:41, pojasnio da se države članice koje žele podnositeljima zahtjeva za azil omogućiti pravne lijekove koji dovode do odgode transfera ne smije, radi poštovanja potrebe za brzim rješavanjem, staviti u nepovoljniju situaciju od one u kojoj se nalaze države članice koje se nisu odlučile za to. Osim toga, Sud u točkama 67. i 68. svoje presude od 13. rujna 2017., *Khir Amayry*, C-60/16, EU:C:2017:675, naglašava da se dotična osoba u slučaju odgode provedbe transfera zbog odluke nadležnog tijela (odnosno odgode koja ne proizlazi iz samog zakona ili sudske odluke) svejedno nalazi u situaciji koja je u cijelosti usporediva s onom osobe čija žalba ili preispitivanje ima suspenzivni učinak na temelju članka 27. stavka 3. Dublinske uredbe. Državni tajnik smatra da postupovna autonomija država članica stoga omogućuje Nizozemskoj da se odluči za željeni suspenzivni učinak prigovora.
- 16 Četvrti argument glasi da se mogućnosti navedene u članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe međusobno ne isključuju. Nije sporno da se Nizozemska odlučila za mogućnost predviđenu u članku 27. stavku 3. točki (c) Dublinske uredbe i da je suspenzivni učinak, na koji se pozvao državni tajnik, obuhvaćen člankom 27. stavkom 3. točkom (a) te uredbe. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev uzima u obzir da je Sud u svojoj presudi od 16. srpnja 2015., *A*, C-184/14, EU:C:2015:479, odlučio da riječ „ili” u tom kontekstu ne treba po definiciji shvatiti kao isključivu. U toj presudi Sud je ocijenio da je za konačno tumačenje značenja važno sljedeće: tekst predmetne odredbe, ciljevi koji se njome nastoje ostvariti i kontekst u koji je smještena ta odredba (vidjeti t. 47. presude).
- 17 Rezultat tog tumačenja članka 27. stavka 3. točke (c) Dublinske uredbe jest zaključak da ta odredba pruža pravnu zaštitu od odluke o transferu i provedbe te odluke. Relevantni je kontekst, s jedne strane, to da je strancu brzo jasno koja je država članica odgovorna za zahtjev za azil i, s druge strane, to da se sprečavaju zlouporaba Dublinske uredbe i biranje najpovoljnijeg pravnog sustava (*forum shopping*). Uz to, tu je i činjenica da su u skladu s uvodnom izjavom 1. Direktive 2011/36 sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima prioritet za Uniju i države članice. U okviru tih argumenata nije unaprijed utvrđeno da države članice ne mogu odabrati neku kombinaciju triju mogućnosti navedenih u članku 27. stavku 3. Dublinske uredbe, nego samo jednu od njih. Ta sloboda odabira u skladu je i s postupovnom autonomijom država članica.

- 18 Zaključno, sud koji je uputio zahtjev iz doslovnog tumačenja članka 27. stavka 3. i članka 29. stavka 1. Dublinske uredbe zaključuje da se te odredbe možda protive odgodi provedbe odluke o transferu na temelju prigovora protiv odbijanja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka zbog trgovine ljudima ili, općenitije, suspenzivnom učinku prigovora usmjerenog protiv odluke koja nije odluka o transferu. Međutim, postoje različiti argumenti, temeljeni među ostalim i na sudskoj praksi Suda, koji dovode do suprotnog zaključka. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je dužan uputiti Sudu navedeno prethodno pitanje.

RADNI DOKUMENT