Predmet C-556/21

Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda

Datum podnošenja:

10. rujna 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. rujna 2021.

Žalitelj:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga stranka u žalbenom postupku:

E.N.

S.S.

J.Y.

RADNI DOKUMENT

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak se odnosi na zahtjeve stranaca E. N., S. S. i J. Y. (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) za izdavanje dozvole boravka. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: Staatssecretaris) odlučio je odbiti razmatranje tih zahtjeva jer je za to odgovorna druga država članica. U trima postupcima tih stranaca Staatssecretaris je podnio žalbu Afdelingu Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska, u daljnjem tekstu: Afdeling) protiv presuda Rechtbankena (Sudovi, Nizozemska) kojima su odluke Staatssecretarisa proglašene ništavima, nakon čega je Voorzieningenrechter (sudac u postupku privremene pravne zaštite, u daljnjem tekstu: Voorzieningenrechter) Afdelinga odlučio da se rok u kojem stranci moraju biti transferirani u nadležnu državu odgađa za vrijeme trajanja žalbenog postupka.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a odnosi se na pitanje protivi li se članku 29. stavku 1. i članku 27. stavku 3. Uredbe (EU) br. 604/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin) nizozemsko pravilo prema kojemu Voorzieningenrechter nadležan u žalbenom postupku može odgoditi rok za transfer.

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 to da, ako pravni poredak države članice za predmete poput predmetnog predviđa dvostupanjsko sudovanje, žalbeni sudac prilikom ispitivanja predmeta na zahtjev nadležnog tijela države članice donese mjeru privremene pravne zaštite koja za posljedicu ima odgodu roka za transfer?

Navedene odredbe prava Unije

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 (Uredba Dublin): uvodne izjave 5., 9. i 19. kao i članci 18., 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: članak 9. stavak 1.

Navedene nacionalne odredbe

Algemene wet bestuursrecht (Zakon o općem upravnom postupku): članci 8:81 i 8:108

Kratak prikaz činjenica i postupka

1 Svaki od podnositelja zahtjeva postavio je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj, međutim, prema mišljenju Staatssecretarisa za razmatranje prvih dvaju zahtjeva bila je odgovorna Italija, a Rumunjska za treći zahtjev. Budući da

RADNI DOKUMENT

su obje države prihvatile tu odgovornost, Staatssecretaris je u svim trima postupcima odlučio odbiti razmatranje zahtjeva. Međutim, Rechtbank (Sud, Nizozemska) je te odluke proglasio ništavima iz razloga koji nisu relevantni za prethodno pitanje, nakon čega je Staatssecretaris protiv tih odluka podnio žalbu Afdelingu. Staatssecretaris je pri tom od Voorzieningenrechtera zatražio da se za vrijeme trajanja žalbenog postupka odgodi rok u kojem se stranci moraju transferirati u odgovornu državu. Taj je zahtjev prihvaćen u svim trima predmetima.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

2 Podnositelji zahtjeva, koji su željeli da se njihovi zahtjevi razmatraju u Nizozemskoj, ističu da za vrijeme trajanja žalbenog postupka nije dopušteno odgoditi rok za transfer. Time se prema njihovu mišljenju povrjeđuje članak 29. stavak 1. i članak 27. stavak 3. Uredbe Dublin. Pojam „predmetna osoba" u članku 27. stavku 3. te uredbe upućuje, naime, na to da se tom odredbom trebaju štititi interesi stranaca, a ne oni Staatssecretarisa. Osim toga, smatraju da odgoda roka za transfer nije u skladu s ciljem brzog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu navedenom u uvodnoj izjavi 5 Uredbe Dublin.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

3 U skladu s člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin, na transfer stranca primjenjuje se rok od šest mjeseci od trenutka u kojem je odgovorna država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju ako u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivan učinak. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, države članice taj suspenzivni učinak u određenoj mjeri mogu same urediti, pri čemu mogu birati među različitim mogućnostima iz članka 27. stavka 3. U Nizozemskoj se primjenjuje pravilo predviđeno člankom 27. stavkom 3. točkom (c) prema kojem „predmetna osoba" ima pravo u razumnom roku zatražiti odgodu izvršenja odluke o transferu „do ishoda žalbe ili preispitivanja".

4 Ta bi formulacija mogla upućivati na to da samo stranac može zatražiti nalaganje tog suspenzivnog učinka ako je on inicirao preispitivanje odluke ili je nakon toga podnio žalbu. Naime, u takozvanim „dublinskim predmetima" koji se odnose na transfer stranaca u Nizozemskoj se može podnijeti još i žalba. Podnese li žalbu Staatssecretaris, on u mnogim slučajevima od Voorzieningenrechtera zahtijeva odgodu roka za transfer predmetnih stranaca. Afdeling je takve zahtjeve u različitim predmetima nakon ispitivanja merituma prihvaćao. Uslijed argumentacije podnositelja zahtjeva, u ovom se predmetu pojavilo pitanje ima li Staatssecretaris uopće pravo podnijeti takav zahtjev za odgodu jer bi ono moglo biti pridržano „predmetnoj osobi".

5 Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da postoje dobri razlozi i za pretpostavku da se Uredbi Dublin upravo ne protivi pravni lijek u slučaju kojeg se

RADNI DOKUMENT

rok za transfer odgađa na zahtjev Staatssecretarisa. Da bi se to pojasnilo, pozornost se skreće na činjenicu da ne postoje prepreke za mogućnost podnošenja žalbe, čak i ako Uredba Dublin tu mogućnost žalbe ne propisuje. Iz točaka 25. i 26. presude od 26. rujna 2018., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775), može se izvesti zaključak da direktiva koja obvezuje na uspostavu prvostupanjskog pravnog lijeka u načelu dopušta i da se predvidi mogućnost žalbe. Sasvim je jasno da navedeno vrijedi i za Uredbu Dublin.

6 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev upućuje na cilj Uredbe Dublin kojom se predviđa formula pomoću koje se brzo može odrediti koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Namjera je da se na taj način racionalizira obrada zahtjeva za azil, poveća pravna sigurnost u odnosu na određivanje države odgovorne za obradu zahtjeva za azil i time izbjegne „forum shopping" (vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, t. 79., uvodnu izjavu 9. Uredbe Dublin i presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.). Premda je brzo određivanje odgovorne države članice stoga jedan od ciljeva Uredbe Dublin, trebalo bi uspostaviti pravo na učinkoviti pravni lijek protiv odluka o transferu toj državi članici, kako to proizlazi iz uvodnih izjava 9. i 19. te uredbe. Iz toga se može zaključiti da se stranac, umjesto za brzo određivanje odgovorne države članice, može odlučiti za dodatnu pravnu zaštitu.

7 Čini se da stranac nije spriječen u okviru te žalbe podnesene Voorzieningenrechteru zatražiti odgodu roka za transfer, pa čak i ako mogućnost te žalbe u formulaciji „do ishoda žalbe ili preispitivanja" iz članka 27. stavka 3. točke (c) Uredbe Dublin nije navedena. Drukčije bi tumačenje, naime, moglo za posljedicu imati dvije situacije koje se sudu koji je uputio zahtjev ne čine poželjnima. Kao prvo, stranac bi mogao biti transferiran tijekom žalbenog postupka te bi u slučaju osnovanosti žalbe morao biti vraćen natrag u Nizozemsku. Kao drugo, ako se stranac ne može transferirati za vrijeme žalbenog postupka, rok za transfer bi mogao isteći te bi se zahtjev za azil morao razmatrati u Nizozemskoj čak i ako taj stranac ne uspije u žalbenom postupku.

8 Ako stranac ima pravo na učinkovito dvostupanjsko sudovanje, to prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev vrijedi i za Staatssecretarisa, pa i u pogledu odgode roka za transfer. U slučaju da Voorzieningenrechter ne bi mogao naložiti odgodu roka za transfer, podnošenje žalbe bi za Staatssecretarisa u većini slučajeva bilo besmisleno. Naime, njegov interes za ispitivanje žalbe postoji samo dok rok za transfer još nije istekao. Samo tada on stranca u slučaju osnovanosti žalbe ipak još može transferirati u odgovornu državu članicu. Praksa pokazuje da se žalbeni postupak ne može u svim slučajevima dovršiti u roku od šest mjeseci. Osim toga, Staatssecretaris nakon dovršetka žalbenog postupka treba još neko vrijeme da bi pripremio stvaran transfer.

9 U tom je kontekstu značajno da se Uredbom Dublin ne određuje koliko vremena može biti povezano s podnošenjem žalbe. Točno je da iz presude od 13. studenoga

RADNI DOKUMENT

2018. (C-47/17 i C-48/17, X i X, EU:C:2018:900, t. 69. i 70.) proizlazi da je zakonodavac predvidio rokove kako bi se postupci prihvata i ponovnog prihvata mogli brzo provesti. Međutim, pravni lijek je učinkovit tek ako sud za njegovo razmatranje raspolaže razumnim rokom (vidjeti presudu od 19. ožujka 2020., C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, t. 32. do 36.). Suprotno navodima stranaca, čini se kako u postupcima poput predmetnih stoga i nije nerazumno rok za transfer odgoditi za vrijeme trajanja određenog razdoblja, koje na kraju može biti duže od najdužeg roka od osamnaest mjeseci navedenog u članku 29. stavku 2. Uredbe Dublin primjenjivog u slučaju da predmetna osoba pobjegne.

10 Sud koji je uputio zahtjev naposljetku upućuje na to da u slučaju pravila prema kojem se osigurava isključivo prvostupanjska pravna zaštita, što je u skladu s Uredbom Dublin dostatno, uporaba pojma „predmetna osoba" u članku 27. stavku 3. točki (c) ne dovodi do problema. Ako se žalba ne može podnijeti, u tu odredbu nije potrebno unijeti ništa o pravnoj zaštiti. Pravila o pravnom lijeku „predmetne osobe" dostatna su. Samo se u okviru pravila poput nizozemskog, prema kojem u dublinskim predmetima postoji mogućnost žalbe, može dogoditi da i samo nadležno tijelo želi podnijeti pravni lijek. U tom je slučaju sasvim jasno da navedenu odredbu treba analogno primijeniti na nadležno tijelo.

11 Iz odgovora Staatssecretarisa na upit suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se do sada još nije dogodilo da je država članica odbila ponovni prihvat ili prihvat stranca nakon što je rok za transfer uistinu istekao, ako ga je Voorzieningenrechter odgodio za vrijeme trajanja postupka povodom žalbe Staatssecretarisa. Ponovni prihvat ili prihvat odbija se isključivo ako Staatssecretaris nehotice propusti pravodobno izvijestiti državu članicu u skladu s člankom 9. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 1560/2003 o suspenzivnom učinku postupka povodom pravnog lijeka.

12 Sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da ovaj predmet spoji s predmetom C-338/21, u kojem je također uputio pitanje. Naime, u tom je predmetu sud koji je uputio zahtjev isto tako prihvatio zahtjeve Staatssecretarisa za privremenu zaštitu. Je li time rok za transfer u tim predmetima odgođen, ovisi stoga o odgovoru Suda na predmetno prethodno pitanje.

RADNI DOKUMENT