



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 11. srpnja 2013.¹

Predmet C-394/12

**Shamso Abdullahi
protiv
Bundesasylamt**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Asylgerichtshof (Austrija))

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Pravo na azil – Članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Uredba (EZ) br. 343/2003 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil – Zahtjev za azil podnesen u državi članici nakon uzastopnog ulaska u Uniju kroz dvije države članice – Učinak preuzimanja odgovornosti države članice u kojoj je došlo do drugog ulaska – Pravo podnositelja na osporavanje odgovornosti te države članice – Opseg sudskog nadzora iz članka 19. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 343/2003 – Presuda od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10)“

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku Sudu ponovno daje mogućnost da produbi svoju sudsku praksu u vezi s Uredbom (EZ) br. 343/2003², ovoga puta prvenstveno u pogledu opsega žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 i primjene kriterija iz Uredbe br. 343/2003 koji odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil pripisuje državi članici u koju je podnositelj protupropisno ušao. Osim toga, još se jednom postavlja pitanje država članica koje se nalaze u situaciji, koja je činila temelj za presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr.³

2. Sudu ću predložiti restriktivno tumačenje opsega žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003, iz kojeg proizlazi da je bespredmetno odgovarati na preostala pitanja, o kojima ću se ipak samo podredno očitovati. U tom bi smislu ovaj predmet Sudu trebao omogućiti da izradi smjernice za primjenu kriterija iz navedene uredbe u onim slučajevima u kojima se utvrdi da država članica, koja je načelno odgovorna, to ne može biti radi osiguranja temeljnih prava.

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Uredba Vijeća od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.)

3 — Spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 343/2003

3. U skladu s člankom 1. Uredbe br. 343/2003, ona „utvrđuje kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koj[i] podnosi državljan[i]n treće zemlje u jednoj od država članica”.

4. U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 343/2003:

„1. Države članice razmatraju zahtjev svakog državljanina treće zemlje koji bilo kojoj od njih na granici ili na njihovom državnom području podnese zahtjev za azil. Zahtjev razmatra jedna država članica na koju kriteriji utvrđeni u Poglavlju III. ukažu kao na odgovornu.

2. Iznimno od odredaba stavka 1., svaka država članica može razmotriti zahtjev za azil koji joj je podnio državljanin treće zemlje, čak i ako takvo razmatranje nije njezina odgovornost prema kriterijima utvrđenim u ovoj Uredbi. U takvom slučaju ta država članica postaje odgovornom državom članicom u smislu ove Uredbe, i preuzima obaveze povezane s tom odgovornošću. Kada to bude primjereno, ona obavješćuje državu članicu koja je prethodno bila odgovorna, državu članicu koja vodi postupak za određivanje odgovorne države članice ili državu članicu od koje je zatraženo da preuzme nadležnost ili uzme natrag podnositelja zahtjeva.”

5. U skladu s člankom 4. stavkom 1. navedene uredbe, „[p]roces određivanja države članice odgovorne prema ovoj Uredbi započinje čim se zahtjev za azil po prvi put podnese državi članici”.

6. U poglavlju III. (članci od 5. do 14.) Uredbe br. 343/2003 pod naslovom „Hijerarhija kriterija” navode se relevantni kriteriji za određivanje „odgovorne države članice” u smislu članka 3. stavka 1. te uredbe.

7. Članak 16., kojim započinje poglavlje V. Uredbe br. 343/2003 („Uzimanje u nadležnost i prihvaćanje nazad”), u svojim stavcima 1. i 3. utvrđuje:

„1. Država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil prema ovoj Uredbi obvezna je:

- (a) preuzeti nadležnost, pod uvjetima utvrđenima u člancima 17. do 19., nad tražiteljom azila koji je podnio zahtjev u drugoj državi članici;
- (b) izvršiti razmatranje zahtjeva za azil;
- (c) natrag prihvatiti [...] podnositelja zahtjeva čiji se zahtjev razmatra i koji je bez dozvole na državnom području druge države članic[e];
- (d) natrag prihvatiti [...] podnositelja zahtjeva koji je povukao svoj zahtjev koji se nalazi u postupku razmatranja i podnio zahtjev u drugoj državi članici;
- (e) natrag prihvatiti [...] državljanina treće zemlje čiji je zahtjev odbila a koji bez dozvole je na državnom području druge države članice.

[...]

3. Obveze utvrđene u stavku 1. prestaju važiti ako državljanin treće zemlje napusti državno područje država članica na najmanje tri mjeseca, osim ako državljanin treće zemlje ne posjeduje važeći dokument o prebivalištu izdan od strane odgovorne države članice.”

8. Sukladno članku 17. stavku 1. navedene uredbe, „[a]ko država članica kojoj je podnesen zahtjev za azil smatra da je druga država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva, ona može, što prije, a u svakom slučaju najkasnije tri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva [...] zatražiti od druge države članice da podnositelja zahtjeva uzme pod svoju nadležnost.”

9. Članak 18. Uredbe br. 343/2003 glasi kako slijedi:

„1. Država članica kojoj je podnesen takav zahtjev mora obaviti potrebne provjere i donijeti odluku o zahtjevu da podnositelja zahtjeva uzme u svoju nadležnost u roku od dva mjeseca od dana primitka takvog zahtjeva.

[...]

7. Propuštanje postupanja u razdoblju od dva mjeseca spomenutom u stavku 1. i u razdoblju od jedan mjesec spomenutog u stavku 6., smatra se ravno prihvaćanju zahtjeva, i za nužnu posljedicu ima obavezu uzimanja nadležnosti nad tom osobom, uključujući i brigu o odgovarajućim aranžmanima vezanim za dolazak.”

10. Članak 19. Uredbe br. 343/2003 glasi:

„1. Ako država članica kojoj je upućen zahtjev prihvati da ona treba preuzeti nadležnost nad podnositeljem zahtjeva, država članica u kojoj je zahtjev za azil podnesen mora obavijestiti podnositelja zahtjeva o svojoj odluci da neće razmatrati zahtjev i o obvezi prebacivanja podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu.

2. Odluka koja se spominje u stavku 1. mora sadržavati osnove na kojima se temelji. Ona mora sadržavati pojedinosti roka za prebacivanje i, ako je potrebno, informacije o mjestu i datumu kada se podnositelj zahtjeva treba pojaviti ako sam putuje u odgovornu državu članicu. Na ovu odluku može postojati mogućnost žalbe ili ponovnog razmatranja. Žalba ili ponovno razmatranje ove odluke ne odgađa provedbu prebacivanja podnositelja zahtjeva osim ako od slučaja do slučaja sudovi ili nadležna tijela tako ne odluče ako nacionalno pravo to dozvoljava.

[...]

4. Ako se prebacivanje ne obavi u roku od šest mjeseci, odgovorna je ona država članica kojoj je z[a]htjev za azil podnesen. Ovaj se rok može produljiti najviše do jedne godine ako se prebacivanje ne može obaviti radi utamničenja [tražitelja] azila ili do najviše osamnaest mjeseci ako je tražitelj azila potajno pobjegao.”

2. Direktiva 2005/85/EZ

11. Direktiva 2005/85/EZ⁴ u svojem članku 39. stavku 1. utvrđuje:

„Države članice osiguravaju da tražitelji azila imaju pravo na učinkovito pravno sredstvo pred sudom protiv sljedećeg:

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevima za azil [...]

[...]”.

B. Nacionalno pravo

12. Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Savezni zakon o azilu) iz 2005. u svojem članku 18. utvrđuje da Bundesasylamt i Asylgerichtshof [Sud za pitanja azila] trebaju u svim stadijima postupka po službenoj dužnosti paziti da se iznesu navodi korisni za donošenje odluke ili da se dopune nepotpuni navodi o okolnostima koje se ističu u prilog zahtjevu, da se navedu dokazne isprave za te navode ili dopune predočeni dokazi i da ukupno budu pružene sve informacije koje se čine potrebnima da bi se podupro zahtjev, pri čemu se, ako je to potrebno, dokazna sredstva zahtijevaju po službenoj dužnosti.

II. Činjenice

13. S. Abdullahi, somalska državljanka, u srpnju 2011. nezakonito je iz Turske ušla u Grčku. Od tamo je uz pomoć mreže za nezakonito useljavanje, nakon prelaska Makedonije, Srbije i Mađarske, stigla u Austriju, gdje je zaustavljena blizu granice s Mađarskom.

14. U Austriji je 29. kolovoza 2011. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Sukladno članku 10. stavku 1. Uredbe br. 343/2003, Bundesasylamt je 7. rujna 2011. uputio Mađarskoj zahtjev za preuzimanje nadležnosti. Republika Mađarska zahtjev je prihvatila dopisom od 29. rujna 2011.

15. Bundesasylamt je 30. rujna 2011. odbacio kao nedopušten zahtjev S. Abdullahi za azil u Austriji te je naložio preseljenje u Republiku Mađarsku.

16. S. Abdullahi uložila je žalbu pred Asylgerichtshofom, koji ju je prihvatio sa suspenzivnim učinkom. Republika Mađarska o toj je okolnosti obaviještena 8. studenoga 2011.

17. Asylgerichtshof je presudom od 5. prosinca 2011. prihvatio žalbu zbog povrede postupka.

18. Bundesasylamt je u nastavku upravnog postupka 26. siječnja 2012. ponovno odbacio zahtjev za azil i još jednom naložio preseljenje u Mađarsku, smatrajući da je ta država odgovorna u skladu s Uredbom br. 343/2003. Bundesasylamt je također ustvrdio da prebacivanje žaliteljice u Mađarsku ne bi imalo utjecaja na prava na koja se ona poziva temeljem članka 3. EKLJP-a.

19. S. Abdullahi je pred Asylgerichtshofom uložila žalbu, u kojoj je prvi put istaknula da je Grčka, a ne Mađarska, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil žaliteljice. Dodala je i to da, s obzirom na uvjete u Grčkoj koji su protivni ljudskom dostojanstvu, Austrija treba razmotriti njezin zahtjev za azil.

4 — Direktiva Vijeća od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.)

20. Žalba je odbijena presudom od 14. veljače 2012.
21. S. Abdullahi pokrenula je postupak pred Verfassungsgerichtshofom, koji je 23. ožujka 2012. prekinuo postupak, o čemu je Republika Mađarska obaviještena 2. travnja 2012.
22. Verfassungsgerichtshof je presudom od 27. lipnja 2012. prihvatio žalbu zbog povrede ustavnog prava žaliteljice na postupak pred sucem određenim na temelju zakona.
23. Predmet je ponovno vraćen Asylgerichtshofu, koji sada upućuje ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

III. Postavljena pitanja

24. Postavljena prethodna pitanja glase kako slijedi:

- „1. Treba li odredbe članka 19. u vezi s člankom 18. Uredbe br. 343/2003 tumačiti u smislu da na temelju činjenice da jedna država članica preuzima nadležnost za tražitelja azila samim time ona postaje država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva u smislu uvodne rečenice članka 16. stavka 1. Uredbe br. 343/2003, ili nacionalno žalbeno tijelo koje vodi postupak treba na temelju prava Unije, kad u okviru razmatranja žalbe ili ponovnog razmatranja temeljem članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003, neovisno o preuzimanju odgovornosti, dođe do zaključka da bi u skladu s poglavljem III. Uredbe br. 343/2003 druga država članica trebala biti odgovorna (čak i kad od te druge države članice nije zatraženo preuzimanje odgovornosti ili kad ona ne pristaje na takvo preuzimanje odgovornosti), na obvezujući način u okviru postupanja po konkretnoj žalbi ili ponovnog razmatranja utvrditi da je ta druga država članica odgovorna? Postoji li s tim u vezi subjektivno pravo svakog tražitelja azila da njegov zahtjev razmotri određena država članica koja je odgovorna sukladno gore spomenutim kriterijima odgovornosti?
2. Treba li članak 10. stavak 1. Uredbe br. 343/2003 tumačiti u smislu da država članica u koju je tražitelj azila prvi put protupropisno ušao (prva država članica) treba prihvatiti svoju odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil koji je podnio državljanin treće zemlje kad su ispunjene sljedeće pretpostavke:
- državljanin treće zemlje nezakonito ulazi u prvu državu članicu o kojoj je riječ, dolazeći iz treće zemlje; on u toj državi članici ne podnosi zahtjev za azil, nego napušta njezin teritorij radi odlaska u treću zemlju; manje od tri mjeseca kasnije, nezakonito ulazi na teritorij druge države članice Europske unije (druga država članica) u koju je došao iz treće zemlje; potom iz te druge države članice izravno odlazi na teritorij treće države članice, gdje podnosi svoj prvi zahtjev za azil; dakle, od nezakonitog ulaska u prvu državu članicu prošlo je manje od dvanaest mjeseci?
3. Neovisno o odgovoru na drugo pitanje, kad je država članica određena u tom pitanju kao prva država članica ona država članica čiji sustav azila sadrži strukturne nedostatke koji odgovaraju onima opisanim u presudi Europskog suda za ljudska prava od 21. siječnja 2011., predmet M. S. S. (tužba br. 30696/09), traži li se druga procjena države članice koja je inače nadležna u smislu Uredbe br. 343/2003, neovisno o presudi Suda od 21. prosinca 2011. u spojenim predmetima N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10)? Može li se osobito smatrati da boravak u takvoj državi članici nije odmah čimbenik na temelju kojeg se može ustanoviti odgovornost države članice u smislu članka 10. Uredbe br. 343/2003?”

IV. Postupak pred Sudom

25. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 27. kolovoza 2012.

26. Sud koji je uputio zahtjev, pozivajući se na kratke nacionalne postupovne rokove, stanje nesigurnosti u kojem se nalazi S. Abdullahi, značaj postavljenih pitanja i velik broj predmeta u kojima se ona ponavljaju, predložio je da se o predmetu odlučuje u ubrzanom postupku predviđenom u članku 104.a Poslovnika u njegovoj verziji od 19. lipnja 1991. Predsjednik Suda taj je zahtjev odbio rješenjem od 5. listopada 2012., ali je odlučio da će se o predmetu ipak odlučivati prioritarno, u skladu s člankom 55. stavkom 2. Poslovnika.

27. Pisana očitovanja podnijeli su S. Abdullahi, austrijska, grčka, mađarska i talijanska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine, Švicarska Konfederacija i Komisija.

28. Na raspravi održanoj 7. svibnja 2013. prisustvovali su S. Abdullahi, francuska i grčka vlada te Komisija iznijevši svoja usmena očitovanja. Stranke su se na raspravi, na prijedlog Suda, usredotočile na sljedeća pitanja: (A) narav žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2001 i značaj činjenice da ta žalba nije navedena u članku 39. Direktive 2005/85; (B) usklađivanje nadzora nad kriterijima odgovornosti s rokom iz članka 17. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 343/2003 i provođenje u praksi usvajajućih odluka; (C) tumačenje roka od 12 mjeseci iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 343/2003; (D) značaj članka 16. stavka 3. Uredbe br. 343/2003 za određivanje odgovorne države članice.

V. Ocjena

A. Prvo pitanje

29. Kao što to Asylgerichtshof pojašnjava u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, svojim prvim pitanjem prvenstveno pita isključuje li činjenica da jedna država članica preuzima odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil mogućnost razmatranja, u okviru žalbe predviđene člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 343/2003, je li u skladu s kriterijima utvrđenim u toj uredbi *u stvarnosti* odgovorna druga država članica.

30. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li se na temelju te žalbe ostvariti eventualno subjektivno pravo podnositelja da njegov zahtjev za azil razmotri država članica koja je odgovorna sukladno kriterijima iz Uredbe br. 343/2003.

31. Asylgerichtshof se priklanja mišljenju da prihvaćanje države članice treba biti odlučujuće za to da bi joj se pripisala odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil, dopuštajući kao jedinu iznimku slučajeve očite arbitrarnosti ili rizika od povrede prava. U takvim slučajevima, kada su dokazani u skladu s odgovarajućim postupkom, nacionalno pravosudno tijelo treba na obvezujući način utvrditi odgovornost države članice koja proizlazi iz primjene Uredbe br. 343/2003.

32. Smatram da je odgovor koji treba pružiti na prvi dio pitanja jasan. U vezi s tim, dovoljno je navesti da prihvaćanje u skladu s člankom 18. Uredbe br. 343/2003 nije usporedivo s preuzimanjem odgovornosti u skladu s člankom 3. stavkom 2. te uredbe, kojim je predviđena takozvana „klauzula suverenosti”. Ako je u potonjem slučaju riječ o izvršavanju diskrecijskog prava, koje je u tom smislu suvereno⁵, i ne podliježe nadzoru sudova, onda je u slučaju prihvaćanja na koje se odnosi članak 18. riječ o pravnom aktu koji će poslužiti kao temelj za to da država članica kojoj je podnesen zahtjev za azil odluči hoće li ga razmatrati ili pak podnositelja prebaciti u državu članicu koja je prihvatila to razmatranje, pri čemu na tu dvostruku odluku, na temelju izričite odredbe članka 19. stavak 2. Uredbe br. 343/2003, „može postojati mogućnost žalbe ili ponovnog razmatranja”.

5 — Kao što je navedeno u presudi od 30. svibnja 2013., Halaf (C-528/11), t. 37., pripremni akti Uredbe br. 343/2003 potvrđuju da pravilo iz članka 3. stavka 2. odgovara cilju da države članice „suvereno” odlučuju o razmatranju zahtjeva za azil, bez podložnosti bilo kakvim uvjetima.

33. Ukratko, relevantna je druga od mogućnosti navedenih u prvom pitanju suda koji je uputio zahtjev. Pitanje stoga nije postoji li mogućnost „žalbe ili ponovnog razmatranja”, nego u kojem je opsegu moguć nadzor nad odlukom o nerazmatranju zahtjeva za azil i prebacivanju podnositelja u državu članicu koja je prihvatila tu odgovornost.

34. Uredba br. 343/2003 u vezi s tim pitanjem ne sadržava nikakvu izričitu odredbu, već u svom članku 19. stavku 2. samo utvrđuje da „žalba ili ponovno razmatranje [...] ne odgađa provedbu prebacivanja podnositelja zahtjeva osim ako od slučaja do slučaja sudovi ili nadležna tijela tako ne odluče ako nacionalno pravo to dozvoljava”. U tim okolnostima, ciljevi koji se žele postići Uredbom br. 343/2003 mogu poslužiti kao smjernice za tumačenje članka 19. stavka 2., iz kojeg se može razaznati smisao koji valja pripisati žalbi utvrđenoj tim člankom i, time, doseg nadzora koji se provodi tim postupovnim instrumentom⁶.

35. Prvenstveni je cilj Uredbe br. 343/2003 uvođenje postupka koji omogućava „brzo određivanje odgovorne države članice” za razmatranje zahtjeva za azil, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 4. Smatram da je to temeljni cilj Uredbe, u čijoj je službi svaka od njezinih pojedinačnih odredaba. Osobito sustav rokova uspostavljen u poglavlju V. te uredbe i izrada popisa objektivnih kriterija za određivanje odgovorne države članice, kojima se ne želi samo zajamčiti pojednostavnjenje postupka, nego i izbjeći takozvani *forum shopping*, na način da određivanje odgovorne države članice nije slučajno prepušteno postupanju podnositelja⁷.

36. Stoga se, u skladu s razmatranjima nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u ranije navedenom mišljenju u predmetu Puid⁸, može reći da glavni cilj Uredbe br. 343/2003 nije „dodjela prava pojedincima, nego uređivanje odnosa među državama članicama”, iako ona sadržava „neke elemente koji su također relevantni za prava tražitelja azila”⁹.

37. Uredba br. 343/2003 uređuje odnose među državama članicama za potrebe određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil. Pravilno funkcioniranje mehanizma određivanja predviđenog navedenom uredbom stoga izravno utječe na države članice, jer primjena te odredbe Unije prvenstveno utječe na provedbu njihovih ovlasti javne vlasti.

38. Međutim, te se ovlasti trebaju provoditi u ispunjavanju obveza država članica u području prava na azil, koje je člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zajamčeno „uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije”.

39. Stoga primjena Uredbe br. 343/2003, iako posredno ili neizravno, također utječe na temeljno pravo na azil. Zbog toga, iako su za pravilnu primjenu te uredbe glavne zainteresirane stranke države članice, tražitelji azila i dalje imaju legitiman interes u vezi s tim. Unatoč tomu, smatram da taj interes ne može postati subjektivno pravo na kojem bi se temeljio zahtjev da zahtjev za azil razmatra određena država članica.

40. Smatram da za pravilno tumačenje Uredbe br. 343/2003 treba uzeti u obzir to da je, u konačnici, riječ o jamčenju učinkovitog ostvarivanja prava na azil. Uredba br. 343/2003 temeljni je dio cjelokupnog normativnog sustava koji je Unija razvila kako bi se omogućilo ostvarivanje tog temeljnog prava. Navedeni sustav, koji danas počiva na priznanju tog prava u članku 18. Povelje Europske unije o

6 — U tom smislu vidjeti presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian (C-19/08, Zb. str. I-495.), t. 34.

7 — U tom smislu vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Puid (C-4/11), t. 57.

8 — Točka 58.

9 — U vezi s tim valja spomenuti, kao što to ujedno čini nezavisni odvjetnik N. Jääskinen, mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Kastrati (presuda od 3. svibnja 2012., C-620/10), t. 29.

temeljnim pravima i ovlasti za razvoj zajedničke politike u tom području utvrđenoj u članku 78. stavku 1. UFEU-a, ne obuhvaća samo uredbu o kojoj je riječ, nego i pravila o minimalnim zahtjevima za priznavanje statusa izbjeglice iz Direktive 2004/83/EZ¹⁰ i pravila o minimalnim postupovnim zahtjevima iz Direktive 2005/85.

41. Uredbu br. 343/2003, kao i sve propise Unije, koji zajedno s njom čine sustav jamstva temeljnog prava na azil, stoga u konačnici treba razumjeti kao normativni instrument u službi tog jamstva. S tog načelnog aspekta smatram da smisao sustava počiva na ideji da je Unija kao cjelina „sigurno područje” za sve tražitelje azila. Tko bježi od okolnosti i uvjeta koji su doveli do njegovog bijega i tko može opravdati dodjelu prava na azil, ulaskom na područje Unije pristupa području na kojem mu je zajamčeno to pravo. Za potrebe azila, Unija u cjelini i svaka od država članica predstavljaju „sigurno područje”, pri čemu je upravo ta pretpostavka temelj povjerenja koje je osnova za uključivanje država članica u zajednički europski sustav azila¹¹. Naravno, i kao što ćemo vidjeti, nije riječ ni o kakvoj neoborivoj pretpostavci¹².

42. Slijedom navedenog, osnova temeljnog prava na azil zajamčenog člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zajamčena je ulaskom u Uniju na način da nositelj tog prava ne može pretrpjeti nikakvu štetu zbog činjenice da njegov zahtjev razmatra jedna, a ne druga država članica. Naime, u svim je državama članicama, makar samo privremeno, u dovoljnoj mjeri zajamčena pravilna provedba tog prava, koje dotična osoba u svakom slučaju može ostvariti u žalbenom postupku predviđenim člankom 39. Direktive 2005/85 na odluke koje se odnose na meritum njezinog zahtjeva za azil ili postupanje pri njegovoj obradi, ali ne – što je značajno – na odluke o određivanju države članice odgovorne za njegovo razmatranje.

43. Međutim, to podnositelju ni u kom slučaju ne oduzima legitiman interes za pravilno određivanje države članice odgovorne za razmatranje njegovog zahtjeva. Zapravo mu sâma Uredba br. 343/2003 priznaje pravo žalbe na odluku donesenu u vezi s tim. Unatoč tomu, s obzirom na to da osnova njegovog temeljnog prava u načelu nije ugrožena okolnošću da njegov zahtjev razmatra određena država članica, smatram da pravo na koje se može pozvati temeljem žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 ima ograničen doseg, koji je također u potpunosti sukladan naravi Uredbe br. 343/2003 kao propisa prvenstveno namijenjenog organizaciji sudjelovanja država članica u upravljanju režimom prava na azil Unije.

44. Smatram da predmet navedene žalbe samo može biti poštovanje Uredbe br. 343/2003 u pogledu dvaju pitanja: (A) postojanje okolnosti koje omogućavaju pobijanje pretpostavke poštovanja temeljnih prava na kojoj se temelji sustav Unije; (B) priznanje u Uredbi br. 343/2003 određenih posebnih prava, sporednih u odnosu na pravo na azil u užem smislu, i njihovih odgovarajućih jamstava.

45. U prvom bi se slučaju radilo o okolnostima predmeta u kojem je donesena presuda N. S., na što ću se vratiti u nastavku, konkretno prilikom odgovaranja na treće pitanje. U ovom se slučaju dovodi u pitanje sâm temelj sustava Uredbe br. 343/2003, a to je upravo uzajamno povjerenje među državama članicama u pogledu ispunjavanja uvjeta, kojima se jamči odgovarajuće poštovanje temeljnih prava tražitelja azila, u svim tim državama članicama¹³.

10 — Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

11 — U tom smislu vidjeti presudu N. S., t. 78. do 80.

12 — Presuda N. S., t. 81. i 99.

13 — Presuda N. S., t. 78. i 79.

46. Drugi bi slučaj, prema mojem mišljenju, obuhvaćao prava koja Uredba br. 343/2003 posebno dodjeljuje tražitelju azila tijekom postupka određivanja države članice odgovorne za razmatranje njegovog zahtjeva. To je slučaj s pravima koja se odnose na spajanje obitelji (članci 7., 8., 14. i 15.) ili maloljetnost (članak 6.) ili pravima koja se odnose na brzinu postupka (poštovanje rokova i izvršenje posljedica predviđenih u svakom pojedinačnom slučaju; vidjeti, primjerice, članak 19. stavak 4.). Sve su to prava koja, u konačnici, nadilaze pravni položaj država članica u području odnosa uređenih Uredbom br. 343/2003 i koja tražitelju azila dodjeljuju posebno i pojedinačno subjektivno pravo, koje se, osim toga, uvijek odnosi na područje zaštićeno jamstvom temeljnog prava: prava na zaštitu obiteljskog života (članci 7. i 33. Povelje Europske unije o temeljnim pravima), prava na zaštitu djeteta (članak 24. Povelje) i prava na dobru upravu (članak 41. Povelje). Ukratko, tu nije riječ o pukom pravu na pravilno odvijanje postupka u kojem se rješavaju pitanja koja prvenstveno utječu na države članice, nego o pravu da se prilikom rješavanja tih pitanja poštuju određena prava i interesi koji su predmet zaštite određenih temeljnih prava.

47. Zaključno, Sudu predlažem da na prvo pitanje odgovori na način da se tražitelj azila može pozivati na žalbu ili ponovno razmatranje iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 samo kako bi osporio primjenu kriterija iz te uredbe, koja bilo vodi dodjeli odgovornosti – sa svim obvezama koje to podrazumijeva – državi članici koja ne može zajamčiti postupanje kojim se poštuju temeljna prava tražitelja azila, bilo ne poštuje kriterije za određivanje utemeljene na subjektivnim pravima, koja su tražitelju azila posebno priznata sâmom Uredbom.

48. Ograničavajući se na okolnosti spora u glavnom postupku, posljedično smatram da se S. Abdullahi može protiviti određivanju Mađarske kao države članice odgovorne za razmatranje njezinog zahtjeva za azil samo pozivanjem na to da njezino prebacivanje u tu državu članicu nije sukladno zaštiti njezinih temeljnih prava ili da austrijska tijela nisu uzela u obzir kriterije za određivanje utemeljene na subjektivnim pravima, koja su S. Abdullahi posebno priznata Uredbom br. 343/2003.

B. Drugo pitanje

49. Slijedom navedenog, smatram da je bespredmetno drugo pitanje koje je postavio Asylgerichtshof.

50. Naime, određivanje Mađarske kao odgovorne države članice – što je sporno u postupku *a quo* – moglo bi se opozvati samo na temelju žalbe predviđene člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 343/2003 ako se dokaže da Mađarska ne može zajamčiti zaštitu temeljnih prava S. Abdullahi ili ako austrijska tijela nisu primijenila kriterije iz Uredbe utemeljene na okolnostima koje čine subjektivno pravo tražiteljice azila, kao što je to maloljetnost ili postojanje članova obitelji u drugim državama članicama.

51. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev treba se očitovati o obama pitanjima. Ovdje, unatoč tomu, samo treba istaknuti da za to nije potrebno utvrditi koja je bila „prva država članica” kroz koju je tražiteljica azila ušla u Uniju za potrebe Uredbe br. 343/2003. I to zato što jedine relevantne države članice u okviru žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe trebaju biti Mađarska, u svakom slučaju (jer je to država članica određena odlukom koja je predmet žalbe), i, eventualno, druge države članice ako S. Abdullahi u njima ima članove obitelji ili, u konačnici, sâma Austrija, ako se ispune uvjeti predviđeni člankom 19. stavkom 4. Uredbe (odnosno, ako se dogovoreno prebacivanje u Mađarsku ne obavi u roku utvrđenom u toj odredbi).

52. Stoga nije važno kroz koju je državu članicu S. Abdullahi ušla na područje Unije. Time ne želim reći da bi pravilna primjena Uredbe br. 343/2003 u svakom slučaju trebala dovesti do isključivanja kriterija države članice ulaska. Samo želim reći da čak i da je – hipotetski – trebalo primijeniti taj kriterij, razvidno je da nepravilna primjena Uredbe ne bi predstavljala povredu subjektivnog prava

S. Abdullahi na koje se moguće pozvati temeljem žalbe predviđene člankom 19. stavkom 2. Kao što sam već naveo, tražiteljica azila nema subjektivno pravo na pravilnu primjenu Uredbe u pogledu svih njezinih pitanja, nego samo na pravilnu primjenu onih konkretnih kriterija utemeljenih na subjektivnim pravima koja su izričito priznata tom uredbom.

53. Ipak ću podredno, i za slučaj da Sud odluči da je potrebno odgovoriti na drugo pitanje koje je postavio Asylgerichtshof, u nastavku istaknuti razmatranja u vezi s tim.

54. Naravno, nacionalni bi sud u okviru žalbe iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 mogao meritorno preispitati upravnu odluku u pogledu svih njezinih pitanja i, posljedično, sâm odrediti odgovornu državu članicu primjenjujući kriterije iz te uredbe, ali Asylgerichtshof, u predmetnim okolnostima, ističe problem načina na koji treba tumačiti članak 10. stavak 1. navedene uredbe, u kojem je sadržan kriterij nezakonitog ulaska kroz određenu državu članicu.

55. Asylgerichtshof od Suda ne zahtijeva da odluči je li S. Abdullahi ušla u Uniju kroz državu članicu koju zove „prva država članica”, pa se njegovo drugo pitanje temelji na pretpostavci da je prvi ulazak izvršen kroz tu državu članicu. Prije se radi o tome treba li taj ulazak smatrati „relevantnim ulaskom” za potrebe primjene kriterija iz članka 10. stavka 1.

56. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, koje dijele austrijska, grčka i talijanska vlada te Švicarska Konfederacija, „relevantni ulazak” samo je onaj koji je izvršen kroz „drugu državu članicu” (Mađarsku). Prema njihovom mišljenju, prvo putovanje S. Abdullahi u Uniju završilo je napuštanjem „prve države članice” (Grčke). Stoga bi drugi ulazak kroz „drugu državu članicu” bio rezultat novog putovanja – jedinog koji je, prema njihovom mišljenju, važan.

57. Suprotno tomu, Komisija, Ujedinjena Kraljevina, francuska i mađarska vlada te S. Abdullahi zagovaraju stajalište da je relevantni ulazak onaj koji je izvršen kroz „prvu državu članicu”, pri čemu posebnu važnost pridaju činjenici da nije istekao nijedan od rokova utvrđenih člankom 10. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 3. Uredbe br. 343/2003. Smatram da je to odlučujući element za rješavanje navedenog problema.

58. Iako sud koji je uputio zahtjev govori o dvama „putovanjima”, smatram da u predmetnim okolnostima valja govoriti samo o jednom putovanju.

59. U skladu s podacima koje je dostavio Asylgerichtshof, razvidno je da je putovanje S. Abdullahi započelo u travnju 2011. zrakoplovnim letom s neodređenog mjesta u Siriju i da je završilo u Austriji, gdje je zaustavljena i gdje je 29. kolovoza 2011. podnijela zahtjev za azil. Kako bi došla u Austriju, putovala je iz Sirije u Tursku, a zatim iz te zemlje morskim putem u Grčku, kamo je ušla u srpnju 2011. i svoje putovanje zatim nastavila cestovnim putem kroz Grčku da bi iz nje izašla i ušla u treću državu, kroz koju je potom prošla, kao i kroz druge treće države, da bi zatim ponovno ušla u Uniju kroz Mađarsku i na kraju stigla u Austriju.

60. Smatram da je kod putovanja S. Abdullahi, neovisno o zemljopisnoj nepovezanosti, prije riječ o jedinstvenom i neprekinutom putovanju: iz Somalije (njezine države podrijetla) ili, kao što je utvrđeno, barem iz Sirije – i to bez prekida – do Austrije, gdje je u konačnici doista podnijela zahtjev za azil. Smatram da neprekinutost i jedinstvenost putovanja proizlaze iz njegovog vremenskog aspekta jer je udaljenost bila prijedena u vrlo kratkom razdoblju, koje je zapravo nužno da bi S. Abdullahi stigla na odredište u okolnostima skrivanja koje su obilježile cijelo njezino putovanje. Naravno, uopće nije sigurno da je željeno odredište S. Abdullahi bila Austrija, odnosno zemlja u kojoj je zaustavljena kada je možda namjeravala nastaviti putovanje prema drugoj državi članici. Međutim, smatram da nije upitno to da njezino „odredište”, ako se tako može reći, nije bila Grčka, zemlja u koju je stigla u srpnju 2011. i koju je vjerojatno napustila već tog istog mjeseca, jer je u kolovozu podnijela zahtjev za azil u Austriji, nakon što je, uz Mađarsku, prošla kroz nekoliko trećih država.

61. Ipak, ta takoreći „idealna” neprekinutost putovanja S. Abdullahi ima samo relativnu težinu. Važnija je okolnost da je S. Abdullahi po prvi put na područje Unije stupila u Grčkoj kao na prvo „sigurno područje” i da je ta činjenica, na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 343/2003, dovela do odgovornosti te države članice, koja prestaje tek dvanaest mjeseci nakon dana tog nezakonitog ulaska.

62. U tom pogledu valja istaknuti dva razmatranja. Kao prvo, s obzirom na neprekinutost putovanja S. Abdullahi s njezinog mjesta podrijetla do mjesta gdje je bila zaustavljena i gdje je podnijela zahtjev za azil, može se zaključiti da svojim izlaskom iz Grčke nije namjeravala napustiti Uniju, nego nastaviti putovanje prema drugoj državi članici. Zemljopisni je položaj Grčke, zbog jednostavnosti i ekonomičnosti, mogao razumno odrediti put kretanja kroz nekoliko trećih država, pri čemu S. Abdullahi nije imala bilo kakvu namjeru, da se tako izrazim, napustiti Uniju nakon što je izašla iz Grčke da bi prošla kroz te treće države. Pravno relevantna namjera prije je bila da putovanjem u drugu državu članicu ostane u Uniji.

63. Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da je S. Abdullahi izlaskom iz Grčke „napustila” Uniju, ne može se zanemariti da učinak napuštanja područja Unije nije trenutani. Smatram da to proizlazi iz članka 16. stavka 3. Uredbe br. 343/2003, u skladu s kojim obveze države članice koja je odgovorna temeljem te uredbe „prestaju važiti ako državljanin treće zemlje napusti državno područje država članica na najmanje tri mjeseca”. Naravno, ta se odredba odnosi na obveze odgovorne države članice nakon što se ona utvrdi u skladu s kriterijima iz Uredbe br. 343/2003. Međutim, također je treba razumjeti tako da se primjenjuje i onda kada nadležno tijelo primjenjuje te kriterije, na način da iz postupka određivanja odgovorne države članice treba isključiti one države članice u vezi s kojima se od početka pokaže da ih je tražitelj azila napustio u razdoblju od tri mjeseca.

64. U svakom slučaju, ovdje je nadasve važna činjenica da, u skladu s Uredbom br. 343/2003, *fizičko napuštanje* državnog područja samo po sebi ne pretpostavlja *pravnu odvojenost* od Unije, na način da se prava i očekivanja, koja je tražitelj azila mogao imati prilikom ulaska u Uniju, zadržavaju još tri mjeseca nakon njegovog izlaska te se ponovno aktiviraju ako se u Uniju vrati prije proteka tog roka. U predmetnom slučaju, tražiteljica azila nije napustila Uniju dulje od jednog mjeseca od ulaska u Grčku, na način da je odgovornost te države članice još bila na snazi kada je S. Abdullahi ušla u Mađarsku.

65. Stoga smatram da učinci prvog ulaska u Uniju traju sve do proteka tri mjeseca od napuštanja državnog područja država članica i da je zato, u predmetnim okolnostima, odgovorna „prva država članica”.

C. Treće pitanje

66. Trećim pitanjem, pozivajući se na presudu N. S., želi se saznati u kojoj mjeri situacija „države članice čiji sustav azila sadrži strukturne nedostatke” obvezuje na njezino isključenje kao odgovorne države članice, iako je odgovorna u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 343/2003.

67. Neovisno o određenim poteškoćama pri tumačenju koje proizlaze iz teksta trećeg pitanja, smatram da, uzimajući u obzir objašnjenja suda koji je uputio zahtjev u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, valja zaključiti da taj sud pita treba li državu članicu koja ima takve nedostatke, beziznimno i načelno, isključiti kao moguću odgovornu državu članicu, ili pak, nakon što je takva država određena kao odgovorna na temelju Uredbe br. 343/2003, zatim treba odrediti drugu državu članicu koja je odgovorna na temelju preostalih kriterija iz te uredbe.

68. Stoga je bit pitanja kako treba postupiti kada, u skladu sa sudskom praksom N. S., doista treba isključiti određivanje neke države članice kao odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil.

69. Time se postavlja pitanje kako se određuje druga odgovorna država članica ako je isključena ona koja bi to trebala biti na temelju kriterija iz Uredbe br. 343/2003 u skladu sa sudskom praksom N. S.

70. U skladu s točkom 107. presude N. S., „[u]z pridržaj ovlasti u smislu članka 3. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 da sama razmotri zahtjev, nemogućnost prebacivanja tražitelja azila u drugu državu članicu Unije, ako je ta država članica odgovorna u skladu s kriterijima iz poglavlja III. navedene uredbe, nameće državi članici koja je trebala izvršiti to prebacivanje obvezu nastavka ispitivanja kriterija navedenog poglavlja kako bi provjerila *može li se na temelju jednog od daljnjih kriterija odrediti drugu državu članicu kao odgovornu za razmatranje tog zahtjeva za azil*”¹⁴.

71. Izraz „daljnjih” posve je smislen jer članak 5. stavak 1. Uredbe br. 343/2003 utvrđuje da se „[k]riteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju [...] *redosljedom kako su navedeni* u ovom poglavlju”¹⁵.

72. Ako su austrijska tijela smatrala da se najprije primjenjuje kriterij utvrđen u članku 10. Uredbe br. 343/2003 (nezakonit ulazak u Uniju), to je zato što su isključila primjenu prethodnih kriterija (maloljetnost, postojanje članova obitelji, posjedovanje dokumenta o boravištu); nemogućnost uporabe tih kriterija obvezuje ih da preispitaju mogućnost primjene jednog od onih koji im slijede prema redosljedu utvrđenom Uredbom i, u konačnici, da poštuju opću odredbu iz članka 13. prema kojoj je odgovorna ona država članica u kojoj je podnesen zahtjev za azil.

73. Načelno se svaki od kriterija iscrpljuje svojom primjenom, jer se svakim od njih obično utvrđuje samo jedna odgovorna država članica. Zato nema smisla još jednom primijeniti kriterij koji je doveo do utvrđivanja države članice u koju se tražitelj azila u konačnici ne može prebaciti jer bi ta primjena uvijek iznova dovela do isključene države članice. Iz istog bi razloga bilo nezamislivo čak i razmatrati primjenu nekog od prethodnih kriterija, koji se već nisu primijenili kada je utvrđeno da je odgovarajući kriterij jedan od daljnjih kriterija.

74. U predmetnom slučaju, i u skladu s navedenom logikom, još bi se samo mogli primijeniti kriteriji iz članka 11. (ulazak u državu članicu u kojoj S. Abdullahi ne treba imati vizu) i članka 12. (zahtjev za azil podnesen u tranzitnom području zračne luke neke države članice). Ako nijedan od tih kriterija nije primjenjiv, sudu koji je uputio zahtjev ostaje još samo provjeriti opću odredbu iz članka 13., što bi imalo za učinak pripisivanje odgovornosti austrijskim tijelima. Sve to, svakako, ne dovodeći u pitanje praktičnu primjenu klauzule suverenosti i humanitarne klauzule iz članka 3. stavka 2. odnosno članka 15. stavka 1. Uredbe br. 343/2003.

VI. Zaključak

75. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na postavljena pitanja odgovori sljedeće:

„1. Tražitelj azila može se pozvati na žalbu ili, prema potrebi, ponovno razmatranje iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 kako bi osporio bilo primjenu kriterija iz te uredbe, koja dovodi do utvrđivanja države članice koja tražitelju azila ne može zajamčiti postupanje kojim se poštuju temeljna prava, bilo neprimjenjivanje kriterija za određivanje utemeljenih na subjektivnim pravima, koja su tražitelju azila posebno priznata sâmom Uredbom.”

Podredno, i za slučaj da Sud odluči da žalba iz članka 19. stavka 2. Uredbe br. 343/2003 dopušta pobijanje na temelju bilo koje povrede navedene uredbe:

„2. Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 343/2003 treba tumačiti u smislu da je, u okolnostima spora u glavnom postupku, za razmatranje zahtjeva za azil odgovorna država članica prvog protupropisnog ulaska.

¹⁴ — Moje isticanje.

¹⁵ — Moje isticanje.

3. Slučaj u kojem nacionalni sud utvrdi sustavne nedostatke postupka za odobrenje azila i uvjeta za prihvata tražitelja azila u određenoj državi članici ne pretpostavlja njezino isključenje iz sustava Uredbe br. 343/2003 na način da se navedena država članica unaprijed isključi iz područja primjene te uredbe. Takvo utvrđenje samo podrazumijeva isključenje odgovornosti koju ona može imati prilikom primjene kriterija utvrđenih u navedenoj uredbi, zbog čega će primjenom daljnjih kriterija, koji slijede onome koji je prvotno primijenjen, trebati odrediti drugu odgovornu državu članicu.”