



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

7. lipnja 2016. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Članak 12. – Izdavanje dozvola boravka ili viza – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora“

U predmetu C-63/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska), odlukom od 2. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2015., u postupku

**Mehrdad Ghezelbash**

protiv

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (izvjestitelj), J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby i F. Biltgen, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda i S. Rodin, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. prosinca 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. Ghezelbasha, Y. G. F. M. Coenders, P. J. Schüller i A. Eikelboom, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, K. Bulterman, H. Stergiou i B. Koopman, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, M. Michelogiannaki, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, F. X. Bréchet i D. Colas, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, A. Falk, u svojstvu agenta,

\* Jezik postupka: nizozemski

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande kao i R. Troosters i K. Simonsson, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 17. ožujka 2016., donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 27. 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Mehrdada Ghezelbasha, iranskog državljanina, i Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) povodom odluke potonjeg da odbije zahtjev M. Ghezelbasha za izdavanje privremene dozvole boravka na temelju prava na azil.

### Pravni okvir

#### *Uredba (EZ) br. 343/2003*

- 3 U članku 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 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 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.) propisano je:

„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. [...] 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 dopušta.”

#### *Uredba br. 604/2013*

- 4 U uvodnim izjavama 1., 4., 5., 9., 19. i 40. Uredbe br. 604/2013 navodi se:

„(1) Potrebno je provesti cijeli niz značajnih izmjena Uredbe [br. 343/2003]. [...]

[...]

(4) U zaključcima [Europskog vijeća s posebnog sastanka održanog u] [...] Tampere[u] [15. i 16. listopada 1999.] navodi se također da bi [zajednički europski sustav azila] u kratkom vremenskom razdoblju morao uključivati jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [azil].

(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim, pravičnim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe. Trebao bi posebno omogućiti brzo određivanje odgovorne države članice, tako da se osigura učinkovit pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i pritom ne ugrozi cilj brzog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[...]

(9) Uzimajući u obzir rezultate obavljenog ocjenjivanja provedbe instrumenata prve faze, primjereno je na tom stupnju potvrditi načela na kojima se temelji Uredba [br. 343/2003] i istodobno na temelju iskustava uvesti potrebna poboljšanja učinkovitosti Dublinskog sustava i zaštite koja se podnositeljima zahtjeva priznaje na temelju tog sustava. [...]

[...]

(19) Da se osigura zaštita prava predmetnih osoba trebalo bi, posebno u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, uspostaviti pravne zaštitne mjere i pravo na učinkovit pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u drugu odgovornu državu članicu. Da se osigura poštovanje međunarodnog prava, učinkovit pravni lijek protiv takvih odluka trebao bi obuhvatiti primjenu ove Uredbe te pravno i stvarno stanje u državi članici u koju se podnositelja zahtjeva predaje.

[...]

(40) Budući da države članice ne mogu zadovoljavajuće ostvariti cilj ove Uredbe, tj. utvrditi kriterije i mehanizme 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 i da se taj cilj zbog opsega i učinaka ove Uredbe može lakše ostvariti na razini Unije, Unija može donositi mjere u skladu s načelom supsidijarnosti kako je utvrđeno u članku 5. [UEU-a]. [...]"

5 U članku 3. stavcima 1. i 2. te uredbe propisano je:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

2. Kada na temelju kriterija navedenih u ovoj Uredbi nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kada podnositelja zahtjeva nije moguće poslati u državu članicu, koja je prvobitno određena kao odgovorna, zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvatanje podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji bi mogli izazvati opasnost od neljudskog i ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.

Kada transfer u skladu s ovim stavkom nije moguće obaviti ni u jednu državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice postaje odgovorna država članica.”

6 U članku 4. stavku 1. navedene uredbe predviđeno je:

„Čim je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u smislu članka 20. stavka 2. u državi članici, njezina nadležna tijela obavješćuju podnositelja zahtjeva o primjeni ove Uredbe, a posebno o:

[...]

(b) kriterijima za određivanje odgovorne države članice, hijerarhiji takvih kriterija u različitim fazama postupka i o njihovu trajanju, uključujući činjenicu da država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu može postati odgovorna u skladu s ovom Uredbom, i onda kada takva odgovornost nije utemeljena na tim kriterijima;

(c) osobnom intervjuu u skladu s člankom 5. i mogućnosti davanja informacija o prisutnosti članova obitelji, rođaka ili članova drugih rodbinskih odnosa [bliskih srodnika i ostale rodbine] u državama članicama, uključujući načine na koje podnositelj zahtjeva može dati takve informacije;

(d) mogućnosti osporavanja odluke o transferu i, kada je to primjereno, molbe za odgodu transfera;

[...]”

7 U članku 5. stavicama 1. do 3. te 6. spomenute uredbe navedeno je:

„1. Da se olakša postupak određivanja odgovorne države članice, država članica koja provodi taj postupak s podnositeljem zahtjeva vodi osobni intervju. Intervju također omogućuje da podnositelj zahtjeva ispravno razumije informacije koje dobiva u skladu s člankom 4.

2. Osobni se intervju može izostaviti ako:

(a) je podnositelj zahtjeva pobjegao; ili

(b) je podnositelj zahtjeva nakon dobivanja informacija iz članka 4. na drugi način dao informacije relevantne za određivanje odgovorne države članice. Država članica koja izostavi intervju podnositelju zahtjeva omogućuje da prije donošenja odluke o svom transferu odgovornoj državi članici u skladu s člankom 26. stavkom 1. da daljnje informacije koje su važne za ispravno određivanje odgovorne države članice.

3. Osobni se intervju provodi pravodobno, u svakom slučaju prije donošenja bilo kakve odluke o transferu podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu u skladu s člankom 26. stavkom 1.

[...]

6. Država članica koja vodi osobni intervju sastavlja pisani sažetak koji sadrži sve glavne informacije koje je podnositelj zahtjeva tijekom intervjua dao. Taj sažetak može biti u obliku izvješća ili na standardnom obrascu. Država članica podnositelju zahtjeva ili pravnom zastupniku koji ga zastupa pravodobno osigurava pristup sažetku.”

8 U svrhu određivanja odgovorne države članice u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe br. 604/2013, u poglavlju III. nalazi se popis objektivnih kriterija poredanih po važnosti.

9 U članku 7. stavku 1. te uredbe predviđeno je:

„Kriteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju se redosljedom kojim su navedeni u ovom poglavlju.”

10 U članku 12. stavcima 1. i 4. navedene uredbe propisano je:

„1. Kada podnositelj zahtjeva posjeduje važeći dokument o boravku, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica koja je izdala dokument.

[...]

4. Kada podnositelj zahtjeva posjeduje samo jedan ili više dokumenata o boravku kojima je važenje isteklo prije manje od dvije godine ili jednu ili više viza kojima je važenje isteklo prije manje od šest mjeseci i koji su mu stvarno omogućili ulazak na državno područje države članice, za vrijeme koje podnositelj zahtjeva ne napušta državno područje država članica, primjenjuju se stavci 1., 2. i 3.

[...]”

11 U poglavlju IV. te uredbe utvrđena su pravila o spajanju s uzdržanim osobama i diskrecijske klauzule.

12 Članak 21. Uredbe br. 604/2013 glasi kako slijedi:

„1. Kada država članica, u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, smatra da je druga država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva, može što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku tri mjeseca od datuma na koji je zahtjev podnesen u smislu članka 20. stavka 2., zatražiti od druge države članice da prihvati podnositelja zahtjeva.

[...]

3. U slučajevima iz stavaka 1. i 2. zahtjev za prihvrat od strane druge države članice daje se uporabom standardnog obrasca i uključuje dokaze ili dokaze na osnovu indicija kako je navedeno u oba popisa iz članka 22. stavka 3. i/ili odgovarajuće elemente iz izjave podnositelja zahtjeva, koji tijelima zamoljene države članice omogućuju da provjeri je li odgovorna na temelju kriterija iz ove Uredbe.

[...]”

13 U članku 22. stavcima 2. do 5. navedene uredbe predviđeno je:

„2. U postupku određivanja odgovorne države članice koriste se elementi dokaza ili dokaza na osnovu indicija.

[...]

4. Uvjet dokaza ne smije prelaziti ono što je potrebno za ispravnu primjenu ove Uredbe.

5. Ako ne postoje formalni dokazi, zamoljena država članica priznaje svoju odgovornost, ako su dokazi na osnovu indicija koherentni, provjerljivi i dovoljno detaljni za utvrđivanje odgovornosti.”

14 U članku 26. spomenute uredbe navedeno je:

„1. Kada zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva [...], država članica moliteljica obavješćuje predmetnu osobu o odluci o njezinu transferu u odgovornu državu članicu i, kada je to prikladno, o odluci da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra [...]

2. Odluka iz stavka 1. sadrži informaciju o raspoloživim pravnim lijekovima, uključujući pravo da se zatraži suspenzivni učinak, kada je to prikladno, te o rokovima koji važe za traženje takvih pravnih lijekova te provedbu transfera [...]

Države članice osiguravaju da se informacije o osobama ili subjektima koji predmetnoj osobi mogu pružiti pravnu pomoć priopće predmetnoj osobi zajedno s odlukom iz stavka 1., ako ta informacija već nije priopćena.

3. Ako predmetnoj osobi ne pomaže ili je ne zastupa pravni ili drugi savjetnik, države članice je na jeziku koji predmetna osoba razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije, obavješćuju o glavnim elementima odluke, koja u svakom slučaju uključuje informacije o raspoloživim pravnim lijekovima i važećim rokovima za ulaganje takvih pravnih lijekova.”

15 Članak 27. te uredbe glasi kako slijedi:

„1. Podnositelj zahtjeva [...] ima pravo na učinkovit pravni lijek, u obliku žalbe ili [činjeničnog i pravnog preispitivanja odluke o transferu] pred sudom”.

2. Države članice osiguravaju razumno razdoblje u kojem predmetna osoba može ostvariti svoje pravo na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1.

3. Za potrebe žalbe ili ponovnog pregleda odlukâ o transferu, države članice u svom nacionalnom pravu određuju da:

(a) predmetna osoba na temelju žalbe ili ponovnog pregleda ima pravo ostati u predmetnoj državi članici do zaključenja postupka žalbe ili ponovnog pregleda; ili

(b) se transfer automatski odlaže i da takva odgoda prestaje važiti nakon isteka određenog razumnog razdoblja tijekom kojeg sud, nakon detaljnog razmatranja zahtjeva za odgodu mora odlučiti hoće li žalbi ili ponovnom pregledu zahtjeva odobriti suspenzivni učinak; ili

(c) predmetna osoba ima mogućnost da u razumnom razdoblju od suda zahtijeva odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka žalbe ili ponovnog pregleda. Države članice odgodom o transferu do donošenja odluke o prvom zahtjevu za odgodu osiguravaju da je na raspolaganju učinkovit pravni lijek. Sve odluke u vezi s odgodom izvršenja transfera donose se u razumnom razdoblju, koje omogućuje detaljno i iscrpno razmatranje zahtjeva za odgodu. U odluci da se izvršenje odluke o transferu ne odgađa navedeni su razlozi za takvu odluku.

4. Države članice mogu odrediti da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti o odgodi izvršenja odluke o transferu, do zaključenja postupka žalbe ili ponovnog pregleda.

5. Države članice osiguravaju da predmetna osoba ima pristup pravnoj pomoći i, kada je to potrebno, jezičnoj pomoći.

6. Države članice osiguravaju da se na zahtjev odobrava besplatna pravna pomoć kada predmetna osoba ne može pokriti s tim povezane troškove. [...]”

16 Članak 29. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 glasi kako slijedi:

„Transfer podnositelja zahtjeva [...] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se [...] koliko je to praktički najbrže moguće, a najkasnije u roku šest mjeseci nakon što druga država članica odobri prihvrat ili ponovni prihvrat predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili ponovnom pregledu, ako u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[...]”

17 U članku 36. stavcima 1. i 4. te uredbe propisano je:

„1. Države članice mogu na bilateralnoj osnovi međusobno sklapati dogovore u vezi s praktičnim detaljima provedbe ove Uredbe, da olakšaju njezinu primjenu i povećaju učinkovitost. Takvi se dogovori mogu odnositi na:

- (a) razmjenu časnika za vezu;
- (b) pojednostavnjenje postupaka i skraćivanje rokova u vezi s prijenosom i razmatranjem zahtjeva za prihvrat i ponovni prihvrat podnositelja zahtjeva.

[...]

4. Ako Komisija smatra da su dogovori iz stavka 1. točke (b) nespojivi s ovom Uredbom, o tome, u razumnom roku, obavješćuje predmetne države članice. Države članice čine sve što je potrebno da izmijene predmetni dogovor u razumnom roku tako da uklone sve uočene neusklađenosti.”

18 U članku 37. navedene uredbe predviđeno je da države članice mogu primijeniti postupak mirenja ako ne mogu riješiti spor o bilo kojoj stvari koja se odnosi na njezinu primjenu.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

19 Nakon što su ga 3. ožujka 2014. saslušala nadležna nizozemska tijela, M. Ghezelbash je 4. ožujka 2014. tim tijelima podnio zahtjev za izdavanje privremene dozvole boravka na temelju prava na azil.

20 Budući da je pretragom viznog informacijskog sustava Europske unije (VIS) otkriveno da je vanjsko predstavništvo Francuske Republike u Iranu M. Ghezelbashu izdalo vizu za razdoblje od 17. prosinca 2013. do 11. siječnja 2014., državni tajnik je 7. ožujka 2014. zatražio od nadležnih francuskih tijela da na temelju Uredbe br. 604/2013 preuzmu imenovanog.

21 Nadležna francuska tijela prihvatila su zahtjev za preuzimanje 5. svibnja 2014.

22 Dana 15. svibnja 2014. nizozemska tijela još jednom su saslušala M. Ghezelbasha, pri čemu je bio detaljnije ispitan. U pisanom očitovanju od 20. svibnja 2014. imenovani je od državnog tajnika zatražio da njegov zahtjev ispita u produljenom postupku za odobrenje azila kako bi mu se omogućilo podnošenje izvornih dokumenata koji dokazuju da se vratio u Iran i ondje bio od 19. prosinca 2013. do 20. veljače 2014., to jest nakon boravka u Francuskoj, što prema njegovu mišljenju znači da ta država nije odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za azil.

23 Odlukom od 21. svibnja 2014. državni tajnik odbio je zahtjev M. Ghezelbasha za izdavanje privremene dozvole boravka na temelju prava na azil.

24 Potonji je protiv te odluke 22. svibnja 2014. podnio žalbu i od suca privremene pravne zaštite Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) zatražio donošenje privremene mjere. Potom je 28. svibnja 2014. uputio na više indicija kako bi dokazao da se nakon boravka u Francuskoj vratio u Iran: izjavu svojeg poslodavca, liječničku potvrdu i ugovor o prodaji nekretnine.

25 Odlukom od 13. lipnja 2014. sudac privremene pravne zaštite Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu) prihvatio je zahtjev M. Ghezelbasha za određivanje privremene mjere i naložio suspenziju pravnih učinaka odluke državnog tajnika od 21. svibnja 2014.

- 26 Sud koji je uputio zahtjev smatra da tu odluku treba poništiti zbog nepažnje administracije i manjkavog obrazloženja, jer je državni tajnik trebao zahtjev M. Ghezelbasha za azil ispitivati u okviru produljenog postupka za odobrenje azila, kako bi se u punoj mjeri uzeli u obzir dokumenti koje imenovani podnosi. Kada je, međutim, riječ o tome treba li održati na snazi pravne učinke poništene odluke sud koji je uputio zahtjev smatra da također treba utvrditi ima li M. Ghezelbash pravo dovoditi u pitanje odgovornost Francuske Republike za razmatranje njegova zahtjeva za azil nakon što je ta država članica prihvatila tu odgovornost.
- 27 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je tijekom intervjuja od 3. ožujka 2014. M. Ghezelbash obaviješten o obvezi davanja dokaza kako bi se utvrdilo koja je država članica odgovorna, ali u tolikoj mjeri općenito da mu se ne može prigovoriti to što u navedenoj fazi postupka nije upozorio na dokumente koje će naknadno podnijeti. Prema mišljenju tog suda, zahtjev za preuzimanje upućen nadležnim francuskim tijelima bio je preuranjen ili u najmanju ruku nepotpun, pa su spomenuta tijela o njemu odlučivala nemajući saznanja o dokumentima koje je podnio tražitelj azila.
- 28 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Koji je opseg članka 27. Uredbe br. 604/2013, po potrebi tumačenog u vezi s uvodnom izjavom 19. te uredbe?

Ima li tražitelj azila u slučaju kao što je ovaj – u kojem je stranac tek nakon što je zamoljena država članica prihvatila zahtjev za preuzimanje odgovornosti za postupak azila suočen s tim zahtjevom te pruži dokaze koji mogu dovesti do zaključka da za razmatranje zahtjeva za azil nije odgovorna država članica kojoj je zahtjev upućen nego država koja podnosi zahtjev, a koja potom te dokumente niti ne ispituje niti dostavlja državi članici kojoj je zahtjev upućen – u skladu s tim člankom pravo da podnese (učinkovit) pravni lijek protiv primjene kriterija za određivanje odgovorne države navedenih u poglavlju III. Uredbe br. 604/2013?

2. U slučaju da se stranac ni prema Uredbi br. 604/2013 ni prema Uredbi br. 343/2003 načelno ne može pozivati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovorne države članice ako je država članica kojoj je zahtjev upućen prihvatila zahtjev za preuzimanje: je li tvrdnja tuženika da je iznimka od ovog načela moguća samo u obiteljskim situacijama u smislu članka 7. Uredbe br. 604/2013 točna, ili su moguće i druge posebne činjenice i okolnosti na temelju kojih se stranac može pozivati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovorne države članice?
3. U slučaju da odgovor na drugo pitanje glasi da osim obiteljskih situacija i druge okolnosti mogu dovesti do toga da se stranac može pozivati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovorne države članice, mogu li činjenice i okolnosti opisane u točki [27. ove presude] predstavljati takve posebne činjenice i okolnosti?”

## **O prethodnim pitanjima**

### *Prvo pitanje*

- 29 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavak 1. Uredbe br. 604/2013, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19., tumačiti na način da se u situaciji poput one u glavnom postupku tražitelj azila može u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu pozvati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovornosti iz poglavlja III. spomenute uredbe, osobito kriterija koji se odnosi na izdavanje vize, utvrđenog u članku 12. te uredbe.



- 30 U članku 27. stavku 1. Uredbe br. 604/2013 precizirano je da podnositelj zahtjeva za azil ima pravo na učinkovit pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili ponovnog stvarnog ili pravnog preispitivanja te odluke.
- 31 Iz korelacijske tablice koja se nalazi u Prilogu II. toj uredbi proizlazi da spomenuta odredba odgovara članku 19. stavku 2. Uredbe br. 343/2003.
- 32 U presudi od 10. prosinca 2013., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), Sud je već ocijenio da potonju odredbu treba tumačiti na način da tražitelj azila može osporavati odgovornost države članice svojeg prvog ulaska na teritorij Europske unije jedino pozivajući se na postojanje sustavnih nedostataka u postupku za odobrenje azila i na uvjete za prihvrat tražitelja azila u toj državi članici koji daju povod ozbiljnoj i osnovanoj sumnji da se dotični tražitelj izlaže stvarnoj opasnosti da bude podvrgnut nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje o temeljnim pravima.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o relevantnosti te presude prilikom utvrđivanja opsega primjene članka 27. stavka 1. Uredbe br. 604/2013 u situaciji poput one u glavnom postupku.
- 34 Kao prvo, valja upozoriti na to da se, kada je riječ o pravima tražitelja azila, Uredba br. 604/2013 u bitnome razlikuje od Uredbe br. 343/2003, mjerodavne za predmet u kojem je 10. prosinca 2013. donesena presuda Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 35 Opseg pravnog lijeka predviđenog člankom 27. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013 valja, prema tome, tumačiti uzimajući u obzir tekst njezinih odredbi, odnose među njezinim dijelovima, njezine ciljeve i njezin kontekst, posebno razvoj kojem je svjedočila u vezi sa sustavom čiji je ona sastavni dio (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2013., Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, t. 51.).
- 36 Iz teksta članka 27. stavka 1. spomenute uredbe proizlazi da njome predviđen pravni lijek treba biti učinkovit i odnositi se kako na činjenična tako i na pravna pitanja. Nadalje, u tom se tekstu ne spominje nikakvo ograničenje u pogledu argumenata koje tražitelj azila može istaknuti u okviru tog pravnog lijeka. Isto proizlazi iz teksta članka 4. stavka 1. točke (d) te uredbe, koji se odnosi na obvezu nadležnih tijela da obavijeste podnositelja zahtjeva o mogućnosti pobijanja odluke o transferu.
- 37 Osobito je važno napomenuti da zakonodavac Unije nije predvidio posebnu ili, *a fortiori*, isključivu vezu između pravnih lijekova ustanovljenih u članku 27. Uredbe 604/2013 i pravila iz članka 3. stavka 2. te uredbe, kojim se ograničavaju mogućnosti transfera podnositelja zahtjeva u državu članicu koja je prvotno označena odgovornom u slučaju sustavnih nedostataka u postupku za odobrenje azila i uvjetima za prihvrat tražitelja azila u toj državi članici koji dovode u opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje o temeljnim pravima.
- 38 K tomu, opseg pravnog lijeka koji tražitelju azila stoji na raspolaganju protiv odluke o transferu razjašnjen je u uvodnoj izjavi 19. Uredbe br. 604/2013, čiji sadržaj nije postojao u Uredbi br. 343/2003.
- 39 U toj se uvodnoj izjavi napominje da bi, u svrhu osiguravanja poštovanja međunarodnog prava, učinkovit pravni lijek protiv odluka o transferu koji je uspostavljen Uredbom br. 604/2013 trebao obuhvatiti ispitivanje, s jedne strane, primjene spomenute uredbe i, s druge strane, pravnog i činjeničnog stanja u državi članici koja će preuzeti podnositelja zahtjeva.
- 40 Dok se ispitivanje koje je u spomenutoj uvodnoj izjavi navedeno na drugom mjestu odnosi isključivo na kontrolu postojeće situacije u državi članici koja će preuzeti podnositelja zahtjeva i ima za cilj, među ostalim, osigurati to da nije nemoguće izvršiti transfer zbog razloga navedenih u članku 3. stavku 2. te uredbe, ispitivanje koje je u toj uvodnoj izjavi prvo navedeno namijenjeno je, na općenitiji način, nadzoru pravilne primjene same uredbe.

- 41 Iz opće strukture Uredbe br. 604/2013 proizlazi da se njezina primjena prije svega temelji na provedbi postupka određivanja odgovorne države članice na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. te uredbe.
- 42 Tako na temelju uvodnih izjava 4., 5. i 40. Uredbe br. 604/2013 ona ima za cilj uspostavljanje jasnog i provedivog načina određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji bi se trebao temeljiti na objektivnim i pravičnim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe. Osobito iz članka 3. stavka 1. i članka 7. stavka 1. te uredbe proizlazi da je načelno odgovorna ona država članica na koju upute kriteriji navedeni u poglavlju III. spomenute uredbe. Usto se u njezinu poglavlju IV. preciznije određuju situacije u kojima se država članica može smatrati odgovornom za razmatranje zahtjeva za azil odstupanjem od tih kriterija.
- 43 Presudna važnost koju za primjenu Uredbe br. 604/2013 ima postupak određivanja odgovorne države članice na temelju kriterija ustanovljenih u njezinu poglavlju III. potvrđuje se time što članak 21. stavak 1. te uredbe predviđa da država članica kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu može zatražiti od druge države članice preuzimanje tražitelja azila samo ako tu državu smatra odgovornom za razmatranje zahtjeva za azil. Nadalje, u skladu s člankom 21. stavkom 3. spomenute uredbe, zahtjev za preuzimanje treba sadržavati elemente koji tijelima zamoljene države članice omogućuju da provjere je li odgovorna na temelju kriterija iz te uredbe. Jednako tako, iz članka 22. Uredbe br. 604/2013 proizlazi da odgovor na taj zahtjev treba počivati na analizi dokaznih elemenata i indicija koji omogućuju primjenu kriterija iz poglavlja III. te uredbe.
- 44 U tim uvjetima, upućivanje u uvodnoj izjavi 19. Uredbe br. 604/2013 na ispitivanje njezine primjene, u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu predviđenog u članku 27. stavku 1. te uredbe, treba razumjeti tako da mu je glavni cilj nadzor nad pravilnom primjenom kriterija za određivanje odgovorne države članice navedenih u poglavlju III. spomenute uredbe, uključujući kriterij za određivanje odgovornosti naveden u njezinu članku 12.
- 45 Opći razvoj sustava određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u jednoj od država članica (u daljnjem tekstu: Dublinski sustav), kakav je rezultirao usvajanjem Uredbe br. 604/2013, kao i u njoj navedeni ciljevi, potvrđuju takav zaključak.
- 46 Prema tome kada je, kao prvo, riječ o spomenutom razvoju, valja upozoriti da se Uredba br. 604/2013, s obzirom na to da je zakonodavac Unije u njoj uspostavio ili ojačao različita prava i mehanizme koji jamče uključivanje tražitelja azila u postupak određivanja odgovorne države članice, u značajnoj mjeri razlikuje od Uredbe br. 343/2003 koja se primjenjivala u predmetu u kojem je 10. prosinca 2013. donesena presuda Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 47 Kao prvo, u članku 4. Uredbe br. 604/2013 utvrđeno je pravo podnositelja zahtjeva da bude obaviješten, među ostalim, o kriterijima za određivanje odgovorne države članice i o hijerarhiji takvih kriterija uključujući činjenicu da država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu može postati odgovorna i onda kada se ta odgovornost ne temelji na spomenutim kriterijima.
- 48 Kao drugo, u članku 5. stavicama 1., 3. i 6. te uredbe predviđeno je da država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice pravodobno i u svakom slučaju prije donošenja bilo kakve odluke o transferu provede osobni intervju s tražiteljem azila, pri čemu se potonjem ili njegovu pravnom zastupniku osigurava pristup pisanom sažetku tog intervjua. U skladu s člankom 5. stavkom 2. spomenute uredbe, taj intervju se može i izostaviti ako je podnositelj zahtjeva već dao informacije relevantne za određivanje odgovorne države članice u kojem slučaju potonja omogućava podnositelju zahtjeva da prije donošenja odluke o transferu pruži daljnje informacije važne za ispravno određivanje odgovorne države članice.

- 49 Kao treće, u odjeljku IV. poglavlja VI. Uredbe br. 604/2013, koji nosi naslov „Postupovne zaštitne mjere”, detaljno se uređuju modaliteti dostavljanja odluka o transferu i mjerodavna pravila o pravnim lijekovima koji stoje na raspolaganju protiv tih odluka, što u Uredbi br. 343/2003 nije bilo do te mjere detaljno regulirano.
- 50 Da bi se osigurala učinkovitost tih pravnih lijekova, iz članka 27. stavaka 3. do 6. Uredbe br. 604/2013 proizlazi da se tražitelju azila mora omogućiti da, među ostalim, u razumnom razdoblju od suda zahtijeva odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka po pravnom lijeku te da mu se pruži pravna pomoć.
- 51 Iz navedenog proizlazi da se zakonodavac Unije u Uredbi br. 604/2013 nije ograničio na uvođenje organizacijskih pravila kojima se uređuju isključivo odnosi među državama članicama, kako bi se odredilo koja je od njih odgovorna, nego je odlučio u taj postupak uključiti tražitelje azila, obvezujući države članice da ih obavijeste o kriterijima za određivanje odgovornosti i da im omoguće davanje informacija potrebnih za njihovu pravilnu primjenu, te im osiguravajući pravo na učinkovit pravni lijek protiv eventualne odluke o transferu kojom završava postupak.
- 52 Kada je, kao drugo, riječ o ciljevima Uredbe br. 604/2013, iz njezine uvodne izjave 9. proizlazi da ona, potvrđujući načela na kojima se temelji Uredba br. 343/2003, uvodi, na osnovi iskustava iz prakse, potrebna poboljšanja učinkovitosti ne samo Dublinskog sustava nego i zaštite koja se priznaje podnositeljima zahtjeva, a koja se osobito postiže sudskom zaštitom koja im se pruža.
- 53 Usko tumačenje opsega pravnog lijeka predviđenog u članku 27. stavku 1. Uredbe br. 604/2013 moglo bi, među ostalim, omesti ostvarivanje tog cilja, oduzimajući koristan učinak ostalim pravima koja su tom uredbom priznata tražiteljima azila. Tako bi obveze navedene u članku 5. te uredbe da se tražiteljima azila omogući davanje informacija potrebnih za pravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovornosti utvrđenih u spomenutoj uredbi i da im se osigura pristup pisanim sažecima u tu svrhu obavljenih intervjua mogle izgubiti svoj korisni učinak ako bi se onemogućio sudski nadzor nad pogrešnom primjenom tih kriterija uslijed, primjerice, neuzimanja u obzir informacija koje su dali tražitelji azila.
- 54 U tom kontekstu, podnošenje pravnog lijeka na temelju Uredbe br. 604/2013 ne treba izjednačavati, kako je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 74. svojeg mišljenja, s *forum shoppingom* koji se Dublinskim sustavom nastoji izbjeći (presuda od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 79.). Naime, od suda kojemu je takav pravni lijek podnesen ne očekuje se da odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil povjeri državi članici koju je podnositelj tog pravnog lijeka naznačio prema svojem nahodañju, nego da provjeri jesu li pravilno primijenjeni kriteriji za određivanje odgovornosti koje je utvrdio zakonodavac Unije.
- 55 U tom pogledu valja istaknuti da eventualno utvrđenje pogreške u okviru te provjere ne može ugroziti načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama, na kojem se temelji zajednički europski sustav azila (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2013., Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, t. 52. i 53.), jer takvo utvrđenje znači samo to da država članica kojoj treba predati tražitelja azila nije odgovorna država članica u smislu kriterija navedenih u poglavlju III. Uredbe br. 604/2013.
- 56 Kada je, nadalje, riječ o cilju koji se sastoji u pronalasku načina brzog određivanja odgovorne države članice bez ugrožavanja cilja brzog razmatranja zahtjeva za azil, navedenog u uvodnoj izjavi 5. te uredbe, nema sumnje da podnošenje pravnog lijeka sudu može dovesti do odgađanja konačnog zaključenja postupka određivanja odgovorne države članice.

- 57 Međutim, Sud je već utvrdio u kontekstu Uredbe br. 343/2003 da zakonodavac Unije nije namjeravao sudsku zaštitu tražitelja azila podrediti brzom rješavanju zahtjeva za azil (vidjeti u tom smislu presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 48.). Takav zaključak vrijedi, *a fortiori*, i u slučaju Uredbe br. 604/2013, s obzirom na to da je zakonodavac Unije njome u značajnoj mjeri razvio postupovna jamstva pružena tražiteljima azila u okviru Dublinskog sustava.
- 58 Važno je u tom pogledu istaknuti da je opasnost od prekomjernog trajanja postupka određivanja odgovorne države članice zbog nadzora nad pravilnom primjenom kriterija za određivanje odgovornosti ograničena činjenicom da se taj nadzor mora provesti u okviru koji definira Uredba br. 604/2013, osobito njezin članak 22. stavci 4. i 5. gdje je predviđeno, s jedne strane, da zahtjev za dokaze ne smije premašivati ono što je potrebno za ispravnu primjenu te uredbe i, s druge strane, da u slučaju nepostojanja formalnog dokaza država članica kojoj je zahtjev upućen priznaje svoju odgovornost ako su indicije koherentne, provjerljive i dovoljno detaljne za utvrđivanje odgovornosti.
- 59 K tomu, kada je riječ o opasnosti od zakašnjele provedbe odluka o transferu, iz članka 27. stavka 3. točke (c) Uredbe br. 604/2013 proizlazi da je zakonodavac Unije, precizirajući obvezu država članica da predvide mogućnost da predmetna osoba u razumnom razdoblju od suda zatraži odgodu provedbe odluke o transferu do zaključenja postupka po pravnom lijeku, prihvatio to da države članice mogu odlučiti da podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o transferu samo za sebe nije dovoljno za odgodu transfera, koji se može provesti i bez čekanja na ispitivanje pravnog lijeka, ako odgoda nije zatražena ili je zahtjev za odgodu odbijen.
- 60 Naposljetku, s obzirom na razvoj Dublinskog sustava koji rezultira iz Uredbe br. 604/2013, činjenica da su pravila koja se primjenjuju na zahtjeve za azil usklađena, makar i u najmanjoj mjeri (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 114.), ne može, sama za sebe, navesti na tumačenje koje bi ograničilo opseg pravnog lijeka predviđenog u članku 27. te uredbe.
- 61 Slijedom svih prethodnih razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 27. stavak 1. Uredbe br. 604/2013, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19., treba tumačiti na način da se u situaciji poput one u glavnom postupku tražitelj azila može u okviru pravnog lijeka protiv odluke o svojem transferu pozvati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovornosti iz poglavlja III. spomenute uredbe, osobito kriterija koji se odnosi na izdavanje vize, utvrđenog u članku 12. te uredbe.

#### *Drugo i treće pitanje*

- 62 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovarati na drugo i treće pitanje.

#### **Troškovi**

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 27. stavak 1. 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 vezi s uvodnom izjavom 19. te uredbe, treba tumačiti na način da se u situaciji poput one u glavnom postupku tražitelj azila može u okviru pravnog**

**lijeka protiv odluke o svojem transferu pozvati na nepravilnu primjenu kriterija za određivanje odgovornosti iz poglavlja III. spomenute uredbe, osobito kriterija koji se odnosi na izdavanje vize, utvrđenog u članku 12. te uredbe.**

Potpisi