



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. rujna 2017.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Članak 28. – Zadržavanje u cilju transfera podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u drugu odgovornu državu članicu – Rok za provođenje transfera – Najduže trajanje zadržavanja – Izračun – Prihvaćanje zahtjeva radi prihvata prije zadržavanja – Odgoda izvršenja odluke o transferu”

U predmetu C-60/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Žalbeni upravni sud u Stockholmu, Vrhovni migracijski sud, Švedska), odlukom od 29. siječnja 2016., koju je Sud zaprimio 3. veljače 2016., u postupku

**Mohammad Khir Amayry**

protiv

**Migrationsverket,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. siječnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. Khira Amayryja, S. Stoeva, *advokat*,
- za Migrationsverket, F. Beijer i F. Axling, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agentica,
- za njemačku vladu, T. Henze i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: švedski

- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i B. Koopman, u svojstvu agentica,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, C. Crane i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundella, *barrister*,
- za švicarsku vladu, C. Bichet, u svojstvu agentice,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i K. Simonsson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 28. stavka 3. 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.; ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Mohammeda Khira Amayryja i Migrationsverketa (Ured za migracije, Švedska; u daljnjem tekstu: Ured) u vezi s odlukom tog ureda da zadrži M. Khira Amayryja do transfera u Italiju na temelju primjene Uredbe Dublin III.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

#### ***Direktiva 2013/33/EU***

- 3 U članku 8. stavku 3. točki (f) Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvatu) navodi se:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [(SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 21., str. 249.)].

[...]

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

[...]

(f) u skladu s člankom 28. Uredbe [Dublin III].

[...]"

- 4 Članak 9. Direktive o prihvatu, naslovljen „Jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva”, u stavku 1. navodi:

„Podnositelja zahtjeva zadržava se što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3.

Upravni postupci u vezi s razlozima za zadržavanje iz članka 8. stavka 3. izvršavaju se s dužnom pažnjom. Kašnjenja upravnih postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja.”

### ***Uredba Dublin III***

- 5 U uvodnoj izjavi 20. Uredbe Dublin III navedeno je:

„Zadržavanje podnositelja zahtjeva primjenjuje se u skladu s temeljnim načelom da se osobu ne smije zadržati samo zbog toga što traži međunarodnu zaštitu. Zadržavanje bi trebalo biti što je kraće moguće i u skladu s načelom nužnosti i razmjernosti. Zadržavanje podnositelja zahtjeva trebalo bi posebno biti u skladu s člankom 31. Ženevske konvencije. Postupci predviđeni ovom Uredbom u vezi sa zadržanom osobom moraju se primjenjivati kao prioritetni u najkraćem mogućem roku. Kada je riječ o općim jamstvima u vezi sa zadržavanjem te uvjetima zadržavanja države članice trebale bi, prema potrebi, primjenjivati odredbe Direktive [o prihvatu] i na osobe zadržane na temelju ove Uredbe.”

- 6 U članku 27. stavcima 3. i 4. te uredbe propisano je:

„3. Za potrebe žalbi protiv odluka o transferu ili preispitivanja tih odluka, države članice u svom nacionalnom pravu određuju da:

- (a) predmetna osoba na temelju žalbe ili preispitivanja ima pravo ostati u predmetnoj državi članici do ishoda žalbe ili preispitivanja; ili
- (b) se transfer automatski odgađa i takva odgoda prestaje nakon isteka određenog razumnog roka tijekom kojeg je sud, nakon detaljnog i temeljitog razmatranja, odlučio o tome hoće li žalbi ili preispitivanju dodijeliti suspenzivni učinak; ili
- (c) predmetna osoba ima mogućnost da u razumnom roku od suda zatraži odgodu izvršenja odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja. Države članice odgađanjem transfera do donošenja odluke o prvom zahtjevu za odgodu osiguravaju da je na raspolaganju djelotvoran pravni lijek. Sve odluke u vezi s odgodom izvršenja odluke o transferu donose se u razumnom roku, koji omogućuje detaljno i iscrpno razmatranje zahtjeva za odgodu. U odluci da se izvršenje odluke o transferu ne odgađa moraju se navesti razlozi na kojima se ona temelji.

4. Države članice mogu odrediti da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti da odgode izvršenje odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja.”

- 7 Članak 28. spomenute uredbe predviđa:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo stoga jer se u vezi s njom provodi postupak određen ovom Uredbom.

2. Kada postoji velika opasnost od bijega, države članice mogu zadržati predmetnu osobu u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s ovom Uredbom, na temelju ocjene svakog pojedinog slučaja i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom proveli potrebni upravni postupci sve do provedbe transfera u skladu s ovom Uredbom.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, rok za podnošenje zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata ne smije prelaziti jedan mjesec od podnošenja zahtjeva. Država članica koja vodi postupak u skladu s ovom Uredbom u takvim slučajevima traži žuran odgovor. Takav se odgovor mora dati u roku od dva tjedna od zaprimanja zahtjeva. Neodgovaranje u roku od dva tjedna jednako je prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu prihvaćanja ili ponovnog prihvaćanja osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, transfer te osobe iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest tjedana nakon što je druga država članica, implicitno ili eksplicitno, prihvatila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata predmetne osobe ili od trenutka kada prestaje suspenzivni učinak žalbe ili preispitivanja u skladu s člankom 27. stavkom 3.

Kada država članica moliteljica ne podnese zahtjev za prihvata u propisanim rokovima ili kada se transfer ne provede u roku od šest tjedana iz trećeg podstavka, osoba se više ne smije zadržavati. U skladu s tim, članci 21., 23., 24. i 29. na odgovarajući se način i dalje primjenjuju.

4. U vezi s uvjetima zadržavanja i jamstvima koja se primjenjuju na zadržane osobe, u svrhu osiguranja postupaka transfera u odgovornu državu članicu primjenjuju se članci 9., 10. i 11. Direktive [o prihvat].”

8 Članak 29. stavci 1. i 2. navedene uredbe oblikovan je na sljedeći način:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva [...] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se [...] čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[...]

2. Ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvata ili ponovno prihvata predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti na najviše godinu dana, ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru, ili na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne.”

### **Švedsko pravo**

9 Na temelju poglavlja 1. članka 8. Utlänningslagen (Zakon o strancima, SFS 2005, br. 716), zakon se mora u svakom pojedinačnom slučaju primjenjivati tako da ne ograničava slobodu predmetnog stranca u većoj mjeri nego što je to potrebno.

10 U poglavlju 1. članku 9. tog zakona navodi se da se njegove odredbe o obvezi napuštanja područja i o protjerivanju *mutatis mutandis* primjenjuju i na odluke o transferu utemeljene na Uredbi Dublin III.

- 11 U poglavlju 10. članku 1. istog zakona dopušta se zadržavanje stranaca u dobi od 18 godina ili starijih kako bi se pripremila ili izvršila provedba odluke o udaljavanju.
- 12 U poglavlju 10. članku 4. Zakona o strancima navedeno je da se stranac ne može zadržati radi transfera dulje od dva mjeseca, osim ako postoje ozbiljni razlozi koji opravdavaju dulje zadržavanje, te se pojašnjava da, kad takvi razlozi postoje, stranac se ne može zadržati više od tri mjeseca. U slučaju da je vjerojatno da će za izvršenje odluke o transferu trebati više vremena zbog nesuradnje stranca odnosno kad je dobivanje potrebnih dokumenata dugotrajno, to maksimalno trajanje produljuje se na dvanaest mjeseci.

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

- 13 M. Khir Amayry podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Švedskoj 19. prosinca 2014.
- 14 Provjera u sustavu „Eurodac” pokazala je da je dotični stupio na talijansko državno područje 6. prosinca 2014. te da je već 17. prosinca 2014. zatražio međunarodnu zaštitu u Danskoj, a da je Ured 15. siječnja 2015. od talijanskih tijela zatražio da prihvate M. Khira Amayryja.
- 15 Nadležna talijanska tijela prihvatila su zahtjev za preuzimanje 18. ožujka 2015.
- 16 Ured je 2. travnja 2015. odbio zahtjev za dozvolu boravka M. Khiru Amayryju, uključujući njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu, zatvorio predmet u vezi s odlučivanjem o statusu i odlučio ga transferirati u Italiju. Usto, ocjenjujući da postoji velika opasnost od bijega dotične osobe, Ured ga je odlučio zadržati.
- 17 M. Khir Amayry osporio je odluku Ureda pred Förvaltningsrättenom i Stockholm – Migrationsdomstolen (Upravni sud u Stockholmu, Migracijski sud, Švedska). Povodom te tužbe Ured je odlučio odgoditi izvršenje odluke o transferu.
- 18 Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen (Upravni sud u Stockholmu, Migracijski sud) odbio je tu tužbu 29. travnja 2015. jer je ocijenio, među ostalim, da postoji opasnost da, u slučaju njegova puštanja na slobodu, M. Khir Amayry pobjegne, izbjegne izvršenje odluke o transferu ili je na neki drugi način omete. Potonji je podnio žalbu na tu odluku pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 19 Odluka o transferu izvršena je 8. svibnja 2015. Nakon toga M. Khir Amayry vratio se u Švedsku, gdje je 1. lipnja 2015. podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 20 Dana 30. srpnja 2015. sud koji je uputio zahtjev odbacio je žalbu u dijelu u kojem se odnosi na odluku Förvaltningsrättens i Stockholm – Migrationsdomstolen (Upravni sud u Stockholmu, Migracijski sud) o transferu, ali ju je, s druge strane, dopustio u dijelu koji se odnosi na zadržavanje.
- 21 U tim je okolnostima Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Žalbeni upravni sud u Stockholmu, Vrhovni migracijski sud, Švedska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Ako tražitelj azila nije zadržan u trenutku kada ga je odgovorna država članica pristala prihvatiti, ali je zadržan kasnije – na temelju toga da je tek tada ocijenjeno da postoji velika opasnost da će osoba pobjeći – može li se rok od šest tjedana iz članka 28. stavka 3. Uredbe [Dublin III] u takvoj situaciji početi računati od dana kada je osoba zadržana ili se treba početi računati od drugog trenutka, i ako je tako, od kojeg?

2. U slučaju kada tražitelj azila nije zadržan u trenutku kada ga je odgovorna država članica pristala prihvatiti, protivi li se članku 28. Uredbe [Dublin III] primjena nacionalnih pravila poput švedskih, koja znače da se stranca ne može zadržati do završetka izvršenja [transfera] duže od dva mjeseca ako za njegovo zadržavanje ne postoje ozbiljni razlozi, a ako takvi ozbiljni razlozi postoje, stranca se može zadržati najviše tri mjeseca ili, ako postoji vjerojatnost da će izvršenje trajati duže zbog nedostatka suradnje stranca ili zbog toga što je dobivanje potrebnih dokumenata dugotrajno, najviše dvanaest mjeseci?
3. Ako je postupak izvršenja ponovno započeo kada prestaje važiti suspenzivni učinak žalbe ili preispitivanja (vidjeti članak 27. stavak 3. Uredbe [Dublin III]), počinje li teći novi rok od šest mjeseci za izvršenje transfera ili se, primjerice, rok mora umanjiti za dane koje je osoba već provela u zadržavanju nakon što ju je odgovorna država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti?
4. Je li važno to što tražitelj azila koji je uložio žalbu protiv odluke o transferu nije sam tražio odgodu izvršenja odluke (vidjeti članak 27. stavak 3. točku (c) i članak 4. Uredbe [Dublin III])?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo i drugo pitanje*

- 22 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 28. Uredbe Dublin III tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji propisuje da, u slučaju u kojem je do zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu došlo nakon što je zamoljena država članica usvojila zahtjev za prihvata, to zadržavanje može u načelu trajati najviše dva mjeseca odnosno najviše tri mjeseca ako postoje ozbiljni razlozi koji opravdavaju duže zadržavanje i najviše dvanaest mjeseci ako postoji vjerojatnost da će transfer trajati duže zbog nedostatka suradnje dotične osobe ili zbog toga što je dobivanje potrebnih dokumenata dugotrajno.
- 23 Iz članka 8. stavka 1. Direktive o prihvatu proizlazi da se osoba ne može zadržati samo zato što je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 24 Međutim, članak 8. stavak 3. točka (f) te direktive propisuje mogućnost zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 28. Uredbe Dublin III.
- 25 Iz članka 28. stavaka 1. i 2. te uredbe proizlazi da – iako države članice ne smiju zadržati osobu radi osiguranja postupka transfera samo zato što se u vezi s njom provodi postupak određen navedenom uredbom – one mogu, s druge strane, pod određenim pretpostavkama zadržati osobu ako postoji velika opasnost od njezina bijega.
- 26 Ta mogućnost osobito je sadržana u članku 28. stavku 3. te uredbe, koji u prvom podstavku pojašnjava da zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom proveli potrebni upravni postupci sve do provođenja transfera.
- 27 Radi konkretiziranja tog načela, u članku 28. stavku 3. drugom i trećem podstavku Uredbe Dublin III propisani su određeni rokovi za podnošenje zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata i za provedbu transfera. Osim toga, iz članka 28. stavka 3. četvrtog podstavka te uredbe proizlazi da, kada država članica moliteljica ne poštuje te rokove, osoba se ne smije više zadržavati.

- 28 Što se tiče roka za provedbu transfera – koji je jedini važan u slučaju poput onoga u glavnom predmetu, gdje je zahtjev za prihvrat već bio usvojen prije no što je dotična osoba zadržana – na temelju samog teksta članka 28. stavka 3. trećeg podstavka navedene uredbe nije moguće zaključiti primjenjuje li se ta odredba na sve slučajeve u kojima je osoba zadržana do svojeg transfera ili samo kada je osoba već zadržana, a kada nastupi jedan od dvaju slučajeva koji su navedeni u toj odredbi, odnosno, s jedne strane, usvajanje zahtjeva za prihvrat ili ponovni prihvrat i, s druge strane, prestanak suspenzivnog učinka žalbe na odluku o transferu ili preispitivanja te odluke.
- 29 Uzimajući to u obzir, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 30 U tom smislu valja naglasiti da je konačan cilj postupaka za prihvrat i ponovni prihvrat iz Uredbe Dublin III omogućiti transfer državljanina treće zemlje u državu članicu koja je na temelju te uredbe određena kao odgovorna za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu što ga je podnio taj državljanin.
- 31 U okviru tih postupaka, kao što to pojašnjava članak 28. stavak 2. navedene uredbe, svrha postojanja mogućnosti da se pod određenim pretpostavkama dotična osoba zadrži jest da se osigura postupak transfera uz istodobno izbjegavanje da ta osoba pobjegne te na taj način izbjegne izvršavanje moguće odluke o transferu koja je u odnosu na nju donesena.
- 32 U tom kontekstu, izbor roka za transfer od šest tjedana iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka te iste uredbe upućuje na to da je zakonodavac Unije smatrao da bi taj protek vremena mogao biti potreban za provedbu transfera zadržane osobe.
- 33 No, budući da nijedan od rokova iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe Dublin III ne počinje teći od zadržavanja, stajalište da se ta odredba primjenjuje u svim slučajevima u kojima je neka osoba zadržana do svojeg transfera podrazumijevalo bi da zadržavanje mora nužno prestati istekom šest tjedana nakon usvajanja zahtjeva za prihvrat ili ponovni prihvrat, čak i ako je započelo nakon tog usvajanja.
- 34 Prema tome, u takvom slučaju zadržavanje radi provedbe transfera nužno bi trajalo kraće od šest tjedana, a svako zadržavanje bilo bi isključeno jednom kada protekne rok od šest tjedana nakon navedenog usvajanja zahtjeva.
- 35 U takvim uvjetima država članica imala bi mogućnost odrediti zadržavanje predmetne osobe samo u kratkom dijelu šestomjesečnog roka iz članka 29. stavaka 1. i 2. Uredbe Dublin III za provođenje transfera, i to čak i ako se opasnost od bijega kojom se može opravdati zadržavanje pokaže tek kasnije.
- 36 Usto, premda članak 29. stavak 2. te uredbe propisuje da se rok za transfer može produljiti na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne, ne bi više bilo moguće zadržati osobu koja je u bijegu najmanje šest tjedana kada ponovno dođe u doseg nadležnih tijela.
- 37 Imajući u vidu navedene elemente, razvidno je da bi se tumačenjem iz točke 33. ove presude, s jedne strane, znatno ograničila djelotvornost postupaka iz navedene uredbe i, s druge strane, poticalo predmetne osobe na bijeg radi sprečavanja svojeg transfera u odgovornu državu članicu, onemogućavajući time primjenu načela i postupaka iste uredbe (vidjeti analogijom presude od 17. ožujka 2016., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 52. i od 25. siječnja 2017., Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, t. 37.).

- 38 Nadalje, takvo tumačenje ne bi bilo u skladu sa željom zakonodavca, izraženom u uvodnoj izjavi 20. Uredbe Dublin III, da dopusti zadržavanje uz istodobno ograničenje njegova trajanja jer dovodi do njegova ograničenja ili onemogućavanja, i to ne zbog vremena u kojem je osoba zadržana, već jedino zbog protoka roka nakon što je zamoljena država članica usvojila zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat.
- 39 Stoga članak 28. stavak 3. treći podstavak Uredbe Dublin III valja tumačiti na način da se tom odredbom uređeno najdulje trajanje roka od šest tjedana u kojem treba biti proveden transfer zadržane osobe primjenjuje samo u slučaju u kojem je predmetna osoba već zadržana, pod uvjetom da se ispuni jedan od dvaju događaja navedenih u toj odredbi.
- 40 Slijedom navedenoga, kada zadržavanje predmetne osobe do transfera započne nakon što zamoljena država članica usvoji zahtjev za prihvrat, što se tiče trajanja zadržavanja, jedan od točno određenih rokova iz članka 28. stavka 3. te uredbe počinje teći tek, ovisno o okolnostima, od dana u kojem žalba ili preispitivanje izgubi suspenzivan učinak u skladu s člankom 27. stavkom 3. navedene uredbe.
- 41 Budući da Uredba Dublin III ne propisuje najduže trajanje zadržavanja, ono treba u svakom slučaju ponajprije biti u skladu s načelom iz članka 28. stavka 3. prvog podstavka te uredbe, prema kojem zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom proveli potrebni upravni postupci sve do provedbe transfera.
- 42 Nadležno tijelo treba, nadalje, u skladu s člankom 28. stavkom 4. navedene uredbe, poštovati odredbe Direktive o prihvatima, koja uređuje zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, posebice svojim člankom 9. stavkom 1., iz kojeg osobito proizlazi da se upravni postupci u vezi s razlozima za zadržavanje provode s dužnom pažnjom.
- 43 To tijelo treba, konačno, voditi računa o članku 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da članak 28. stavak 2. Uredbe Dublin III propisuje ograničenje temeljnog prava na slobodu i sigurnost (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 49. i od 15. ožujka 2017., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 36.).
- 44 U tom kontekstu, na nadležnom je tijelu, u skladu s nadzorom nacionalnih sudova, da na pažljiv način provede postupak transfera i da ne produžuje zadržavanje više od vremena koje je potrebno za taj postupak, što se ocjenjuje u skladu sa stvarnim zahtjevima navedenog postupka u svakom pojedinačnom slučaju (vidjeti analogijom presudu od 16. srpnja 2015., Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 58. i 59.).
- 45 K tome, predmetna se osoba ne može zadržati u razdoblju koje znatno premašuje šest tjedana, tijekom kojih se transfer mogao valjano provesti, s obzirom na to da iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe Dublin III proizlazi da je to razdoblje, imajući osobito u vidu pojednostavnjenu narav postupka transfera između država članica uspostavljenog tom odredbom, u načelu dovoljno za to da nadležna tijela provedu transfer (vidjeti analogijom presudu od 16. srpnja 2015., Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 60.).
- 46 Prema tome, s obzirom na to da okolnost da zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu započinje nakon što je zamoljena država članica usvojila zahtjev za prihvrat ne može osobito otežati transfer predmetne osobe, zadržavanje u vremenu od tri ili dvanaest mjeseci tijekom kojih se transfer mogao valjano provesti premašuje razuman rok koji je nužan za provođenje potrebnih upravnih postupaka s dužnom pažnjom do izvršenja transfera.
- 47 Nasuprot tomu, u takvoj situaciji, što se tiče margine prosudbe koju imaju države članice u pogledu usvajanja mjera kojima bi provele zakonodavstvo Unije, trajanje zadržavanja od dva mjeseca ne može se smatrati nužno prekomjernim, s time da nadležna tijela, u skladu s nadzorom nacionalnih sudova, trebaju svejedno provjeriti njegovu prikladnost u okolnostima svakog pojedinačnog slučaja.



- 48 Uzimajući to u obzir, u slučaju u kojem nakon zadržavanja žalba ili preispitivanje izgubi suspenzivan učinak u skladu s člankom 27. stavkom 3. Uredbe Dublin III, to zadržavanje ne može na temelju članka 28. stavka 3. trećeg i četvrtog podstavka te uredbe trajati duže od šest tjedana počevši od tog datuma.
- 49 Iz svega navedenog proizlazi da članak 28. Uredbe Dublin III, s obzirom na članak 6. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da:
- mu se ne protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji propisuje da, u slučaju u kojem je do zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu došlo nakon što je zamoljena država članica usvojila zahtjev za prihvata, to zadržavanje može trajati najviše dva mjeseca, pod uvjetom, s jedne strane, da zadržavanje ne traje više od vremena koje je potrebno za postupak transfera, što se ocjenjuje u skladu sa stvarnim zahtjevima navedenog postupka u svakom pojedinačnom slučaju, i, s druge strane, da, prema potrebi, to zadržavanje ne traje duže od šest tjedana počevši od datuma na koji žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak; i da
  - mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji u tom slučaju dopušta navedeno zadržavanje u vremenu od tri do dvanaest mjeseci tijekom kojih se transfer mogao valjano provesti.

### *Treće pitanje*

- 50 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III tumačiti na način da od roka od šest tjedana, uređenog tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, valja oduzeti broj dana tijekom kojih je predmetna osoba već zadržana nakon što je druga država članica usvojila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata.
- 51 Valja podsjetiti da članak 28. stavak 3. treći podstavak Uredbe Dublin III propisuje da, kada je osoba zadržana u skladu s člankom 28. te uredbe, transfer te osobe provodi se čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest tjedana nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata predmetne osobe ili od trenutka kada prestaje suspenzivan učinak žalbe ili preispitivanja u skladu s člankom 27. stavkom 3. navedene uredbe.
- 52 Iz teksta članka 28. iste uredbe stoga proizlazi da se njome određuju dva različita roka od šest tjedana a da nije navedeno treba li ih razlikovati niti treba li drugonavedeni rok u određenim slučajevima skratiti.
- 53 Takvo tumačenje potkrijepljeno je svrhom koju je tim rokovima pripisao zakonodavac Unije.
- 54 Naime, iako rokovi iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe Dublin III, na temelju članka 28. stavka 3. četvrtog podstavka te uredbe, imaju za učinak ograničenje najdužeg trajanja zadržavanja, njima se isto tako želi odrediti razdoblje unutar kojeg transfer treba provesti i oni stoga pod određenim uvjetima zamjenjuju načelne rokove koji su u tu svrhu uređeni člankom 29. stavkom 1. navedene uredbe.
- 55 Međutim, sve dok žalba protiv odluke o transferu ili preispitivanje te odluke ima suspenzivan učinak, po samoj prirodi stvari nemoguće je provesti transfer, pa u tom slučaju iz navedenog razloga rok za transfer može početi teći tek kad se u načelu dogovori provedba transfera u budućnosti i kada ostaje samo dogovoriti načine njegove provedbe, odnosno počevši od datuma na koji taj suspenzivni učinak prestaje (vidjeti analogijom presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 45.).

- 56 U tom slučaju svaka od država članica mora se radi organizacije transfera suočiti s istim praktičnim poteškoćama prilikom organizacije transfera poput onih koje bi imala da se transfer mogao provesti odmah nakon usvajanja zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata i, slijedom navedenog, trebala bi imati isti rok od šest tjedana za uređenje tehničkih pitanja oko transfera i njegove provedbe (vidjeti analogijom presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 43. i 44.).
- 57 Okolnost da je predmetna osoba već zadržana na datum na koji je prestao suspenzivan učinak žalbe ili preispitivanja ne može sama po sebi znatno olakšati transfer, tako da dotične države članice ne mogu urediti tehnička pitanja oko transfera jer ni njegov način ni *a fortiori* njegov datum nisu poznati.
- 58 K tome, u slučaju u kojem je predmetna osoba podnijela žalbu ili zahtjev za preispitivanje tek nakon što je provela više tjedana u zadržavanju, eventualno skraćeno drugog roka iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe Dublin III za dane koje je ta osoba već bila zadržana moglo bi u stvarnosti nadležnom tijelu u potpunosti onemogućiti provođenje transfera prije prestanka zadržavanja i tako ga spriječiti da se djelotvorno posluži mogućnošću provođenja zadržavanja predmetne osobe kako bi spriječilo veliku opasnost od njezina bijega, koju predviđa zakonodavac Unije.
- 59 Slijedom navedenog, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da od roka od šest tjedana, uređenog tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, ne valja oduzeti broj dana tijekom kojih je predmetna osoba već zadržana nakon što je druga država članica usvojila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata.

#### **Četvrto pitanje**

- 60 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se rok od šest tjedana, uređen tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, također primjenjuje u slučaju u kojem predmetna osoba nije posebno zahtijevala odgodu izvršenja odluke o transferu.
- 61 Iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka Uredbe Dublin III proizlazi da drugi rok za provedbu transfera iz te odredbe počinje teći od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak u skladu s člankom 27. stavkom 3. te uredbe.
- 62 Kao što je to utvrđeno u točki 55. ove presude, svrha je tog pravila ostaviti nadležnom tijelu dovoljan rok za provedbu transfera zadržane osobe vodeći računa o činjenici da je, u slučaju da žalba ili preispitivanje protiv odluke o transferu ima suspenzivan učinak, transfer moguće provesti tek kada taj suspenzivni učinak prestane.
- 63 Stoga valja naglasiti da je okolnost da žalba ili preispitivanje ima suspenzivan učinak u tom smislu odlučujuća jer predstavlja prepreku transferu, a da postojanje ili izostanak prethodnog zahtjeva za odgađanjem izvršenja odluke o transferu koji je uputila predmetna osoba nema odlučujuću ulogu.
- 64 Nadalje valja utvrditi da se zakonodavac Unije poziva na prestanak suspenzivnog učinka „u skladu s člankom 27. stavkom 3.” Uredbe Dublin III a da pritom ne pravi razliku između država članica koje su žalbi ili preispitivanju, na temelju članka 27. stavka 3. točaka (a) i (b) te uredbe, dodijelile neposredan suspenzivni učinak i država članica koje su odlučile, na temelju članka 27. stavka 3. točke (c) navedene uredbe, suspenzivan učinak uvjetovati postojanjem sudske odluke kojom se o tome odlučuje na zahtjev predmetne osobe.
- 65 S tim u vezi valja podsjetiti da zakonodavac Unije nije namjeravao sudsku zaštitu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu podrediti brzom rješavanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.).

- 66 Iz navedenog proizlazi da se države članice koje su željele osnažiti sudsku zaštitu podnositelja zahtjeva dodjeljujući neposredan suspenzivan učinak žalbi ili preispitivanju odluke o transferu ne može, radi poštovanja potrebe za brzim rješavanjem, staviti u nepovoljniju situaciju od one u kojoj se nalaze države članice koje to nisu smatrale nužnim. To bi ipak bio slučaj kada navedene države članice ne bi imale dovoljan rok za provedbu transfera u slučaju u kojem je predmetna osoba zadržana i odlučila je podnijeti žalbu (vidjeti analogijom presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 49. i 50.).
- 67 Dakako, članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III ne poziva se izravno na slučaj iz članka 27. stavka 4. te uredbe, u kojem odgoda izvršenja odluke o transferu ne proizlazi iz samog zakona ili sudske odluke, već iz odluke nadležnog tijela.
- 68 Međutim, u tom slučaju predmetna osoba nalazi se u situaciji koja je u cijelosti usporediva s onom osobe čija žalba ili preispitivanje ima suspenzivan učinak na temelju članka 27. stavka 3. navedene uredbe.
- 69 U tim uvjetima proizlazi, s jedne strane, da zadržavanje i u tom slučaju može biti nužno dok se čeka odluka o žalbi ili preispitivanju i, s druge strane, da ne bi bilo opravdano produživati to zadržavanje više od šest tjedana nakon donošenja konačne odluke o žalbi ili preispitivanju.
- 70 Usto, zbog sličnosti pojmova iz članka 28. stavka 3. trećeg podstavka i članka 29. stavka 1. prvog podstavka Uredbe Dublin III te činjenice da obje navedene odredbe imaju za cilj odrediti razdoblje u kojem zadržavanje treba provesti, svaku od tih odredbi, u kojima se spominje samo suspenzivan učinak iz članka 27. stavka 3. te uredbe, uobičajeno bi trebalo strože tumačiti.
- 71 Slijedom navedenog, na temelju članka 29. stavka 4. iste uredbe, takvo bi tumačenje podrazumijevalo da, u slučaju u kojem se nadležno tijelo koristi mogućnošću iz članka 27. stavka 4. iste uredbe u korist osobe koja nije zadržana, rok za provođenje transfera valja svejedno početi računati od trenutka u kojem druga država članica usvoji zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat. Takvo tumačenje stoga bi u praksi u bitnome lišilo tu odredbu korisnog učinka, s obzirom na to da se ne bi mogla koristiti a da time potencijalno ne predstavlja prepreku provedbi transfera u rokovima propisanim Uredbom Dublin III.
- 72 Valja također naglasiti da se navedenom tumačenju ne bi mogla dati prednost sa stanovišta zaštite slobode i sigurnosti predmetne osobe. Naime, suprotnim tumačenjem ne bi se proširile mogućnosti zadržavanja, nego bi se zajamčila primjena točno određenog ograničenja najdužeg trajanja zadržavanja u svim slučajevima u kojima se to zadržavanje produžuje zbog suspenzivnog učinka žalbe ili preispitivanja.
- 73 Uzimajući u obzir ranije navedeno, na četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se rok od šest tjedana, uređen tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, također primjenjuje u slučaju u kojem predmetna osoba nije posebno zahtijevala odgodu izvršenja odluke o transferu.

### **Troškovi**

- 74 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 (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 28. 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, s obzirom na članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da:
  - mu se ne protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji propisuje da, u slučaju u kojem je do zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu došlo nakon što je zamoljena država članica usvojila zahtjev za prihvata, to zadržavanje može trajati najviše dva mjeseca, pod uvjetom, s jedne strane, da zadržavanje ne traje više od vremena koje je potrebno za postupak transfera, što se ocjenjuje u skladu sa stvarnim zahtjevima navedenog postupka u svakom pojedinačnom slučaju, i, s druge strane, da, prema potrebi, to zadržavanje ne traje duže od šest tjedana počevši od datuma na koji žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, i da
  - mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji u tom slučaju dopušta navedeno zadržavanje u vremenu od tri do dvanaest mjeseci tijekom kojih se transfer mogao valjano provesti.
2. Članak 28. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da od roka od šest tjedana, uređenog tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, ne valja oduzeti broj dana tijekom kojih je predmetna osoba već zadržana nakon što je druga država članica usvojila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata.
3. Članak 28. stavak 3. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se rok od šest tjedana, uređen tom odredbom, koji se počinje računati od trenutka u kojem žalba ili preispitivanje više nema suspenzivan učinak, također primjenjuje u slučaju u kojem predmetna osoba nije posebno zahtijevala odgodu izvršenja odluke o transferu.

Potpisi