



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. ožujka 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Dublinški sustav – Uredba (EU) br. 604/2013 – Transfer podnositelja zahtjeva za azil u državu članicu odgovornu za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Pojam ‚bijeg‘ – Modaliteti produljenja roka za transfer – Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Ozbiljna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja nakon okončanja postupka azila – Životni uvjeti korisnika međunarodne zaštite u toj državi članici”

U predmetu C-163/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka), odlukom od 15. ožujka 2017., koju je Sud zaprimio 3. travnja 2017., u postupku

Abubacarr Jawo

protiv

Savezne Republike Njemačke,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, F. Biltgen, K. Jürimäe i M. C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič (izvjestitelj), J. Malenovský, L. Bay Larsen i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. svibnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za A. Jawoa, B. Münch i U. Bargon, *Rechtsanwälte*,
- za njemačku vladu, T. Henze, R. Kanitz, M. Henning i V. Thanisch, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, C. Van Lul i P. Cottin, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. Cordija i L. D’Ascie, *avvocati dello Stato*,

* Jezik postupka: njemački

- za mađarsku vladu, M. M. Tátrai, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. Langer, M. Bulterman, C. S. Schillemans i M. Gijzen, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon i C. Crane, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundella, *barrister*,
- za švicarsku vladu, E. Bichet, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i C. Ladenburger, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. srpnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. i članka 29. stavaka 1. i 2. 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., u daljnjem tekstu: Uredbe Dublin III) i članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Abubacarra Jawoa i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) povodom odluke o transferu predmetne osobe u Italiju.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Člankom 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLP), naslovljenim „Zabrana mučenja”, određeno je:

„Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

Pravo Unije

Povelja

- 4 U skladu s člankom 1. Povelje, naslovljenim „Ljudsko dostojanstvo”:
„Ljudsko dostojanstvo je nepovredivo. Ono se mora poštovati i štiti.”
- 5 Članak 4. Povelje, naslovljen „Zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne”, glasi:
„Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

- 6 Članak 47. Povelje, naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje” u prvom stavku propisuje:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.”

- 7 Članak 51. Povelje naslovljen „Područje primjene” u stavku 1. određuje:

„Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje su joj dodijeljene u Ugovorima.”

- 8 Članak 52. Povelje, naslovljen „Opseg i tumačenje prava i načela”, u stavku 3. navodi:

„U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima [EKLJP-om], značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.”

Uredba Dublin III

- 9 Uredbom Dublin III stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredba 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 državljani treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.). Uvodnim izjavama 4., 5., 19., 32. i 39. Uredbe Dublin III navodi se:

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

(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim, poštenim 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.

[...]

(19) Da se osigura zaštita prava predmetnih osoba trebalo bi, posebno u skladu s člankom 47. [Povelje], 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.

[...]

(32) U vezi s postupanjem s osobama iz područja primjene ove Uredbe, države članice obvezuju obveze iz instrumenata međunarodnog prava, uključujući odgovarajuću sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava.

[...]

(39) Ova Uredba poštuje temeljna prava i uzima u obzir načela potvrđena posebno u [Povelji]. Cilj je ove Uredbe osigurati puno poštovanje prava na azil zajamčeno člankom 18. [Povelje] te prava priznata njezinim člancima 1., 4., 7., 24. i 47. U skladu s tim ova se Uredba primjenjuje na odgovarajući način.”

10 Člankom 2. točkom (n) Uredbe Dublin III određuje se da, za potrebe te uredbe, „opasnost od bijega” znači „opasnost da podnositelj zahtjeva ili državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s kojom se odvija postupak transfera, pobjegne u skladu s ocjenom pojedinog slučaja na temelju objektivnih kriterija koji su određeni zakonom.”

11 Člankom 3. Uredbe Dublin III, naslovljenim „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, određeno 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 prihvrat podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji bi mogli izazvati opasnost neljudskog i ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. [Povelje], 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.

[...]”

12 U poglavlju VI. Uredbe Dublin III, naslovljenom „Postupci za prihvrat i ponovni prihvrat”, nalaze se, među ostalim, članci 27. i 29. te uredbe.

13 Članak 27. Uredbe Dublin III, naslovljen „Pravni lijekovi”, u stavku 1. propisuje:

„Podnositelj zahtjeva ili druga osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) ima pravo na učinkovit pravni lijek, u obliku žalbe [protiv] odluke o transferu ili ponovnog stvarnog ili pravnog pregleda te odluke pred sudom.”

14 Odjeljak VI. poglavlja VI. Uredbe Dublin III odnosi se na transfere podnositeljâ zahtjeva u odgovornu državu članicu, a sadržava članak 29. te uredbe, naslovljen „Modaliteti i rokovi”, kojime je predviđeno:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva ili druge osobe iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, nakon savjetovanja s predmetnim državama članicama, 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.

Ako se transferi u odgovornu državu članicu provode u obliku nadziranog odlaska ili uz pratnju, države članice osiguravaju da se provedu na human način i uz puno poštovanje temeljnih prava i ljudskog dostojanstva.

[...]

2. Ako se transfer ne izvrši u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti do najviše jedne godine, ako transfer nije bio moguć jer je predmetna osoba u zatvoru, ili do najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne.

[...]

4. Komisija provedbenim aktima uspostavlja jedinstvene uvjete za savjetovanje i razmjenu podataka među državama članicama, posebno u slučaju odgođenih transfera ili transfera sa zakašnjenjem, transfera prema implicitnom prihvatu, transfera maloljetnika ili uzdržavanih osoba i nadziranih transfera. [...]"

Provedbena uredba

- 15 Uredba Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 (SL 2003., L 222, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.), kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. (SL 2014., L 39, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba), sadržava pravila za primjenu Uredbe Dublin II odnosno, sada, pravila za primjenu Uredbe Dublin III.
- 16 U poglavlju III. te provedbene uredbe, naslovljenom „Transferi”, nalazi se, među ostalim, članak 9. te uredbe, naslovljen „Odgođeni i zakašnjeli transferi”, kojime je propisano:
- „1. Odgovornu državu članicu se bez odlaganja izvješćuje o svakoj odgodi do koje dođe zbog žalbenog ili revizijskog postupka sa suspenzivnim učinkom, ili fizičkih razloga kao što su loše zdravlje tražitelja azila, nedostupnost prijevoza ili činjenica da [je] tražitelj azila [izbjegao] [...] postup[ak] transfera.
- 1.a Ako je prijevoz odgođen na zahtjev države članice koja obavlja prijevoz, država članica koja obavlja prijevoz i odgovorna država članica moraju ponovno uspostaviti komunikaciju u cilju organizacije novog prijevoza u što kraćem roku, u skladu s člankom 8., a najkasnije dva tjedna od trenutka kada nadležna tijela postanu svjesna prestanka okolnosti koje su uzrokovale kašnjenje ili odgodu. U tom slučaju, ažurirani tipski obrazac za prijenos podataka prije izvršenja prijevoza u skladu s Prilogom VI. šalje se prije prijevoza.”
2. Država članica koja zbog jednog od razloga iz članka 29. stavka 2. [Uredbe Dublin III] ne može provesti prijevoz u uobičajenom roku od šest mjeseci od datuma prihvaćanja zahtjeva za prihvati ili ponovni prihvati predmetne osobe ili od konačne odluke u žalbenom ili revizijskom postupku sa suspenzivnim učinkom obavješćuje odgovornu državu članicu prije isteka tog roka. U suprotnom je za obradu molbe za međunarodnu zaštitu i druge obveze iz [Uredbe Dublin III] odgovorna država članica koja je predala molbu, u skladu s člankom 29. stavkom 2. te Uredbe.
- [...]"

Direktiva o kvalifikaciji

17 U poglavlju VII. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248., u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji), koje sadržava članke 20. do 35., utvrđuje se sadržaj međunarodne zaštite.

18 Člankom 34. Direktive o kvalifikaciji, naslovljenim „Pomoć pri uključivanju u društvo”, predviđeno je:

„Kako bi olakšale uključivanje korisnika međunarodne zaštite u društvo, države članice osiguravaju pristup programima uključivanja koje smatraju primjerenim, uzimajući u obzir posebne potrebe osoba sa statusom izbjeglice ili korisnika međunarodne zaštite, ili stvaraju preduvjete koji jamče pristup takvim programima.”

Direktiva o prihvatu

19 Člankom 5. 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., u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvatu) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.), naslovljenim „Obavješćivanja”, predviđeno je:

„1. Države članice u razumnom roku, koji ne prelazi 15 dana od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, obavješćuju podnositelje zahtjeva barem o svim pravima koja im pripadaju i obvezama kojih se moraju pridržavati u vezi s uvjetima prihvata.

[...]

2. Države članice osiguravaju da obavijesti iz stavka 1. budu u pisanom obliku i na jeziku koji podnositelj zahtjeva razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije. Kada je to primjereno, te se obavijesti mogu dati i usmeno.”

20 Člankom 7. Direktive o prihvatu, naslovljenim „Boravište i sloboda kretanja”, predviđeno je:

„1. Podnositelji zahtjeva mogu se slobodno kretati na državnom području države članice domaćina ili na području koje im ta država članica odredi. Tako određeno područje ne utječe na neotuđivu sferu privatnog života i omogućuje dostatan prostor za osiguranje mogućnosti ostvarivanja svih prava u skladu s ovom Direktivom.

2. Države članice mogu odlučiti o boravištu podnositelja zahtjeva zbog javnog interesa, javnog reda ili, kada je potrebno, zbog brzog razmatranja i učinkovita praćenja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

3. Države članice mogu propisati da materijalni uvjeti prihvata ovise o stvarnom boravištu podnositelja zahtjeva na određenom mjestu koje određuju države članice. Takva se odluka, koja može biti općenite prirode, donosi pojedinačno i na temelju nacionalnog prava.

4. Države članice predviđaju mogućnost da podnositeljima zahtjeva izdaju privremenu dozvolu za napuštanje mjesta boravišta iz stavka 2. i stavka 3. i/ili određenog područja navedenog u stavku 1. Odluke se donose pojedinačno, objektivno i nepristrano te, ako su negativne, za to se navode razlozi.

Podnositelj zahtjeva ne treba tražiti dozvolu da ode do tijela ili na sud, ako se zahtijeva njegova prisutnost.

5. Države članice od podnositelja zahtjeva traže da što je prije moguće o svojoj trenutačnoj adresi obavijeste nadležna tijela te da im priopće svaku promjenu adrese.”

Njemačko pravo

- 21 Članak 60.a Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i uključivanja stranaca u društvo na saveznom području, u daljnjem tekstu: Aufenthaltsgesetz), kako je izmijenjen Integrationsgesetzom (Zakon o uključivanju u društvo) od 31. srpnja 2016., s učinkom od 6. kolovoza 2016. (BGBl. 2016. I, str. 1939., u daljnjem tekstu: Integrationsgesetz), naslovljen „Privremena odgoda udaljavanja (dozvola zadržavanja)”, u stavku 2. predviđa:

„Udaljavanje stranog državljanina odgađa se tako dugo dok je ono nemoguće zbog činjeničnih ili pravnih razloga i dok nije izdana dozvola boravka. [...] Stranom državljaninu može se izdati dokument kojim se potvrđuje da se njegovo zadržavanje dozvoljava (*Duldung*) (u daljnjem tekstu: ‚dokument o dozvoli zadržavanja’) kad važni razlozi humanitarne ili osobne prirode ili važan javni interes zahtijeva da on privremeno ostane na saveznom području. Dokument o dozvoli zadržavanja zbog važnih razloga osobne prirode, u smislu treće rečenice ovog stavka, mora se izdati kad se strani državljanin u Njemačkoj stručno osposobljava ili se stručno osposobljavao za zanimanje priznato na razini države ili uređeno na jednakovrijedan način, a uvjeti iz stavka 6. nisu ispunjeni te nije izgledno donošenje konkretnih mjera za okončanje boravka. U slučajevima obuhvaćenima četvrtom rečenicom ovog stavka dokument o dozvoli zadržavanja izdaje se za vrijeme trajanja stručnog osposobljavanja utvrđenog ugovorom o osposobljavanju. [...]”

- 22 Člankom 29. Asylgesetza (Zakon o pravu na azil), kako je izmijenjen Integrationsgesetzom, s učinkom od 6. kolovoza 2016. (u daljnjem tekstu: AsylG), naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”, predviđeno je:

„1. Zahtjev za azil nedopušten je u slučaju

1. kad je za razmatranje zahtjeva za azil odgovorna druga država članica
 - (a) na temelju [Uredbe Dublin III] ili
 - (b) zbog drugih odredaba prava Europske unije ili međunarodnog ugovora

[...].”

- 23 Članak 31. AsylG-a, naslovljen „Odluka Ureda o zahtjevima za azil”, u svojem stavku 3. određuje:

„U slučajevima iz stavka 2. i u odlukama o nedopuštenim zahtjevima za azil treba utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 60. stavka 5. ili stavka 7. Zakona o boravku stranaca. To međutim nije potrebno kad je strani državljanin priznat kao korisnik prava na azil ili mu je odobrena međunarodna zaštita u smislu članka 1. stavka 1. točke 2.”

- 24 Člankom 34.a AsylG-a, naslovljenim „Rješenje o udaljavanju”, predviđeno je:

„1. Ako je stranog državljanina potrebno udaljiti u sigurnu treću državu (članak 26.a) ili u državu odgovornu za provedbu postupka azila (članak 29. stavak 1. točka (1.)), Ured nalaže udaljavanje u tu državu čim se utvrdi da se ono može provesti. To je slučaj i kad je strani državljanin podnio zahtjev za azil u drugoj državi članici odgovornoj za provedbu postupka azila, na temelju odredaba prava Europske unije ili međunarodnog ugovora, ili je prije odluke Ureda povukao zahtjev. Rješenje o

udaljavanju je izvršno prije prethodne obavijesti o tom udaljavanju i roku. Ako se udaljavanje na temelju prve ili druge rečenice ovog stavka ne može odrediti, Ured će zaprijetiti provedbom udaljavanja u dotičnu državu.

2. Rok za podnošenje zahtjeva na temelju članka 80. stavka 5. Zakonika o upravnim sporovima, protiv rješenja o udaljavanju, iznosi tjedan dana od obavijesti. Ako je zahtjev pravodobno podnesen, udaljavanje se ne može provesti prije donošenja sudske odluke. [...]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 A. Jawo je, prema vlastitim navodima, gambijski državljanin rođen 23. listopada 1992.
- 26 A. Jawo je, nakon što je 5. listopada 2012. napustio Gambiju, pomorskim putem stigao u Italiju, odakle je nastavio putovanje prema Njemačkoj. U potonjoj je državi članici 23. prosinca 2014. podnio zahtjev za azil.
- 27 Budući da je iz sustava Euordac proizlazilo da je A. Jawo već podnio zahtjev za azil u Italiji, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za useljavanje i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: Ured) je 26. siječnja 2015. od talijanskih tijela zatražio ponovni prihvrat predmetne osobe. Ta tijela nisu odgovorila na taj zahtjev.
- 28 Ured je odlukom od 25. veljače 2015., s jedne strane, odbacio zahtjev A. Jawoa kao nedopušten i, s druge strane, odredio njegovo udaljavanje u Italiju.
- 29 A. Jawo je 4. ožujka 2015. podnio tužbu protiv te odluke, uz koju je 12. ožujka 2015. podnio zahtjev za određivanje privremenih mjera. Rješenjem od 30. travnja 2015. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu, Njemačka) je najprije odbacio taj zahtjev kao nedopušten zbog toga što je bio podnesen nepravodobno.
- 30 Transfer A. Jawoa u Italiju trebao je biti proveden 8. lipnja 2015. Međutim, taj transfer nije proveden zbog toga što A. Jawo nije bio pronađen u centru za zajednički smještaj u Heidelbergu (Njemačka), gdje je bio smješten. Služba za hitan smještaj u Heidelbergu navela je 16. lipnja 2015., nakon što ju je o tome upitao Regierungspräsidium Karlsruhe (Područno vijeće u Karlsruheu, Njemačka), da se, prema navodima odgovorne osobe predmetnog centra za zajednički smještaj A. Jawo već neko vrijeme ne nalazi u tom centru.
- 31 Ured je obrascem od 16. lipnja 2015. obavijestio talijanska tijela da transfer A. Jawoa, u skladu s podacima dobivenima istog dana, u tom trenutku nije bilo moguće provesti jer je potonji pobjegao. Na tom je obrascu bilo navedeno i da će se transfer predmetne osobe, „u skladu s člankom 29. stavkom 2. [Uredbe Dublin III]" provesti najkasnije 10. kolovoza 2016.
- 32 Nesporno je da se A. Jawo na dan dostave predmetnog obrasca talijanskim tijelima ponovno nalazio u Heidelbergu, ali da Ured o tome nije bio obaviješten. Međutim, nije utvrđeno da je Ured upravo u trenutku kad se A. Jawo pojavio u Heidelbergu taj obrazac već prosljedio talijanskim tijelima.
- 33 U vezi sa svojom odsutnosti A. Jawo je izjavio da je početkom lipnja 2015. bio u posjetu kod prijatelja koji živi u Freibergu am Neckar (Njemačka). Nakon što je primio telefonski poziv kojim ga je osoba s kojom je dijelio sobu u Heidelbergu obavijestila o tome da ga traži policija, odlučio se vratiti u Heidelberg. Međutim, kako nije imao potreban novac za prijevoz između ta dva grada, najprije je morao posuditi taj novac. Po povratku u Heidelberg otišao je u Sozialamt (Ured za socijalna pitanja) i ondje pitao ima li i dalje pravo na svoju sobu, na što su mu odgovorili potvrdno.
- 34 A. Jawo je također naveo da mu nitko nije rekao da mora prijaviti svoju odsutnost.

- 35 Drugi pokušaj transfera 3. veljače 2016. bio je neuspješan zbog toga što je A. Jawo odbio ući u zrakoplov kojim se trebao provesti njegov transfer.
- 36 Povodom novog zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, Verwaltungsgericht Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu) je odlukom od 18. veljače 2016. odredio da tužba koju je A. Jawo podnio 4. ožujka 2015. ima suspenzivni učinak.
- 37 Presudom od 6. lipnja 2016. taj je sud odbio tu tužbu.
- 38 U okviru žalbe podnesene protiv te presude pred Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka), A. Jawo je, među ostalim, tvrdio da u lipnju 2015. nije pobjegao i da Ured nije mogao valjano produljiti rok za njegov transfer. Nadalje, tvrdio je da bi transfer u Italiju bio nezakonit zbog toga što u toj državi članici postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil, u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe Dublin III.
- 39 Ured je tijekom žalbenog postupka saznao da je A. Jawou u Italiji izdana nacionalna dozvola boravka zbog humanitarnih razloga, koja je bila valjana godinu dana te je istekla 9. svibnja 2015. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da izdavanje te dozvole boravka nije imalo za posljedicu neprimjenjivost Uredbe Dublin III s obzirom na to da tom dozvolom A. Jawou nije bila dodijeljena međunarodna zaštita, u smislu Direktive o kvalifikaciji.
- 40 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je, kako bi odlučio o predmetu spora u glavnom postupku, najprije potrebno odgovoriti na pitanje je li 16. lipnja 2015., odnosno na datum obavijesti Ureda talijanskom Ministarstvu unutarnjih poslova, žalitelj „pobjeg[ao]”, u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III.
- 41 U tom kontekstu taj sud navodi da je šestomjesečni rok za transfer predviđen člankom 29. stavkom 1. te uredbe već bio istekao na dan donošenja odluke Verwaltungsgerichta Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu) od 18. veljače 2016., kojom je određeno da tužba koju je podnio A. Jawo ima suspenzivni učinak, slijedom čega se potonjom odlukom tijekom tog roka više nije mogao produljiti ni prekinuti.
- 42 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, ako bi se trebalo osloniti na definiciju pojma „opasnost od bijega” iz članka 2. točke (n) Uredbe Dublin III, u čijoj se verziji na njemačkom jeziku navodi opasnost od toga da osoba o kojoj je riječ „izbjegne” postupak transfera bijegom, valjalo zaključiti da se to odnosi samo na svjesno postupanje predmetne osobe s ciljem izbjegavanja transfera. Međutim, postoje valjani razlozi za zaključak da je, za potrebe primjene članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III, dovoljno da nadležno tijelo nije imalo saznanja o mjestu boravišta osobe o kojoj je riječ na dan pokušaja transfera i u trenutku kad je o tome obavijestilo nadležno tijelo zamoljene države članice. Naime, ništa ne navodi na zaključak da je cilj te odredbe sankcionirati nepropisno postupanje predmetne osobe. Njezin je cilj osigurati učinkovito funkcioniranje sustava određivanja odgovorne države, koji je uspostavio zakonodavac Unije (u daljnjem tekstu: Dublinski sustav), koje bi bilo ozbiljno ugroženo ako bi razlozi nepovezani s odgovornošću države članice moliteljice onemogućavali transfer. Usto, bilo bi teško podnijeti dokaz da su se predmetne osobe udaljile od svojeg mjesta boravišta s ciljem onemogućavanja transfera.
- 43 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati koje su pretpostavke za produljenje šestomjesečnog roka iz članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III u slučaju bijega. U tom pogledu taj sud navodi da, iako se na prvi pogled čini da se, u skladu s formulacijom te odredbe, države članice oko toga moraju složiti, moguće je i tumačenje u skladu s kojim država članica moliteljica može jednostrano odlučiti primijeniti to produljenje roka, uz obavijest zamoljenoj državi članici, prije isteka prvotnog šestomjesečnog roka, o tome da se transfer ne može provesti u tom roku te da će se

provesti u roku koji država članica moliteljica navede tom prilikom. Potonje tumačenje, nadahnuto člankom 9. stavkom 2. Provedbene uredbe, moglo bi se smatrati najprikladnijim za osiguranje učinkovitosti postupka transfera.

- 44 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati treba li prilikom ocjene zakonitosti transfera voditi računa o životnim uvjetima kojima će žalitelj biti izložen u zamoljenoj državi članici ako se njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu prihvati, a osobito o ozbiljnoj opasnosti da će ondje biti izložen postupanju protivnom članku 4. Povelje.
- 45 U tom pogledu taj sud smatra da se razmatranje postojanja sustavnih nedostataka, u smislu članka 3. stavka 2. drugog podstavka Uredbe Dublin III, ne može ograničiti na postupak azila i uvjete za prihvati tijekom tog postupka, nego mora uzeti u obzir i kasniju situaciju. Omogućavanje najboljih uvjeta za prihvati tijekom tog postupka stoga ne bi bilo dovoljno ako postoji opasnost da bi osoba o kojoj je riječ, nakon priznavanja međunarodne zaštite, mogla biti suočena s oskudicom. Obveza takvog sveobuhvatnog razmatranja situacije podnositelja zahtjeva za azil prije njegova transfera nužna je protuteža Dublinskog sustava, kojim se osobama koje traže zaštitu zabranjuje slobodno biranje njihove države azila. U svakom slučaju, ta obveza proizlazi iz članka 3. EKLJP-a.
- 46 Usto, sud koji je uputio zahtjev navodi da je Direktivom o kvalifikaciji doista načelno predviđeno samo jednako postupanje kao s vlastitim državljanima države članice o kojoj je riječ. Međutim, takav „nacionalni tretman” može se pokazati nedovoljnim za očuvanje dostojanstva osoba kojima je priznata međunarodna zaštita s obzirom na to da su one općenito ranjive i izdvojene iz vlastite sredine te se nisu u stanju učinkovito pozivati na prava koja im njihova država članica domaćin jamči. Kako bi se tim osobama omogućilo da ostvare usporedivu razinu prava koju imaju državljani te države članice i kako bi ta prava mogle učinkovito izvršavati, člankom 34. Direktive o kvalifikaciji zahtjeva se da države članice tim osobama osiguraju učinkovit pristup programima uključivanja u društvo, koji imaju specifičnu kompenzacijsku funkciju. Taj standard predstavlja minimalan zahtjev i temelj Dublinskog sustava.
- 47 Sud koji je uputio zahtjev poziva se, među ostalim, na izvješće švicarske organizacije za pomoć izbjeglicama, naslovljeno „Uvjeti za prihvati u Italiji”, iz kolovoza 2016., koje sadržava konkretne elemente na temelju kojih se može zaključiti da postoji opasnost da će korisnici međunarodne zaštite u toj državi živjeti na margini društva, bez stalnog mjesta stanovanja i u oskudici. U skladu s tim izvješćem, nedovoljan razvoj socijalnog sustava te države članice je, kad je riječ o talijanskom stanovništvu, kompenziran obiteljskom solidarnošću koja pak ne postoji kad je riječ o korisnicima međunarodne zaštite. U tom se izvješću također navodi da su programi kompenzacijskog uključivanja u društvo u Italiji gotovo nepostojeći te da je pristup neophodnim tečajevima jezika vrlo neizvjestan. Naposljetku, iz tog izvješća proizlazi da, s obzirom na veliko povećanje broja izbjeglica zadnjih godina, nevladine i vjerske organizacije ne mogu nadomjestiti značajne strukturne nedostatke državnog socijalnog sustava.
- 48 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe [Dublin III] podnositelj zahtjeva za azil pobjegao samo u slučaju ako namjerno i ciljano izbjegava nacionalna tijela nadležna za provedbu transfera kako bi omeo odnosno otežao transfer ili je dovoljno da tijekom relativno duljeg vremena više ne boravi u dodijeljenom mu smještaju i da tijelo više nije obaviješteno o tome gdje se nalazi te se zbog toga ne može provesti planirani transfer?

Može li se predmetna osoba pozvati na pravilnu primjenu prethodno navedene odredbe i, u okviru postupka protiv odluke o transferu, prigovoriti da je šestomjesečni rok za transfer istekao s obzirom na to da nije pobjegla?

2. Je li činjenica da je država članica koja provodi transfer prije isteka roka obavijestila odgovornu državu članicu o tome da je predmetna osoba pobjegla te je istodobno navela precizan rok do kojeg će se provesti transfer, koji ne smije prelaziti 18 mjeseci, dovoljna da se produlji rok za transfer iz članka 29. stavka 1. prvog podstavka Uredbe [Dublin III] ili je produljenje moguće samo ako o tome postoji suglasnost predmetnih država članica?
3. Je li transfer podnositelja zahtjeva za azil u odgovornu državu članicu nezakonit ako postoji opasnost da bi on u slučaju priznavanja međunarodne zaštite u toj državi, s obzirom na tamošnje očekivane životne uvjete, ondje bio izložen postupanju kao što je ono u članku 4. [Povelje]?

Je li takvo pitanje i dalje obuhvaćeno područjem primjene prava Unije?

Prema kojim kriterijima prava Unije se ocjenjuju životni uvjeti osoba kojima je priznato pravo na međunarodnu zaštitu?"

Postupak pred Sudom

- 49 Na traženje suda koji je uputio zahtjev nadležno je vijeće ispitalo potrebu odlučivanja o ovom predmetu u hitnom prethodnom postupku predviđenom člankom 107. Poslovnika Suda. To je vijeće 24. travnja 2017., saslušavši nezavisnog odvjetnika, odlučilo ne prihvatiti taj zahtjev.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 50 Prvim pitanjem, koje se sastoji od dva dijela, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati, s jedne strane, treba li članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe Dublin III tumačiti na način da je, kako bi se moglo smatrati da je osoba o kojoj je riječ pobjegla, u smislu te odredbe, potrebno da ona namjerno izbjegava nacionalna tijela kako bi omela transfer ili je u tom pogledu dovoljno da je predmetna osoba napustila dodijeljeno joj mjesto boravišta, a da spomenuta tijela o tome nisu obaviještena, te se transfer zbog toga ne može provesti.
- 51 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se osoba o kojoj je riječ, u okviru postupka pokrenutog protiv odluke o transferu, može pozivati na članak 29. stavak 2. te uredbe i isticati da je šestomjesečni rok za transfer istekao s obzirom na to da nije pobjegla.
- 52 Glede prvog dijela tog prvog pitanja, valja naglasiti da je člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom i stavkom 2. Uredbe Dublin III predviđeno da se, nakon isteka prekluzivnog šestomjesečnog roka, odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu pravnu zaštitu u potpunosti prenosi na državu članicu moliteljicu, osim ako je taj rok iznimno produljen na najviše godinu dana zbog nemogućnosti provedbe transfera osobe o kojoj je riječ jer se ona nalazi u zatvoru, odnosno na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne, u kojim slučajevima se odgovornost za razmatranje zahtjeva te osobe prenosi nakon isteka tako određenog roka.
- 53 Kad je riječ o tome u kojim okolnostima se može smatrati da je podnositelj zahtjeva „pobjeg[ao]”, u smislu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III, valja utvrditi da ta uredba ne sadržava pojašnjenja u tom pogledu.
- 54 Naime, Uredba Dublin III ne sadržava definiciju pojma „bijeg” te se ni u jednoj njezinoj odredbi ne navodi izričito podrazumijeva li taj pojam namjeru osobe o kojoj je riječ da izbjegne tijela kako bi omela svoj transfer.

- 55 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz zahtjeva ujednačene primjene prava Unije proizlazi da, ako neka odredba tog prava ne upućuje na pravo država članica u pogledu određenog pojma, tom pojmu treba dati autonomno i ujednačeno tumačenje u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir ne samo tekst odredbe nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom kojeg je ona dio (presuda od 8. ožujka 2018., DOCERAM, C-395/16, EU:C:2018:172, t. 20. i navedena sudska praksa).
- 56 U tom pogledu, iz uobičajenog smisla pojma „bijeg”, upotrijebljenog u većini jezičnih verzija članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III, koji podrazumijeva volju osobe o kojoj je riječ da od nekoga pobjegne ili da nešto izbjegne, odnosno u ovom kontekstu da pobjegne od nadležnih tijela i tako izbjegne svoj transfer, proizlazi da je ta odredba načelno primjenjiva samo kad ta osoba namjerno izbjegava ta tijela. Člankom 9. stavkom 1. Provedbene uredbe navodi se pak, među mogućim uzrocima odgode transfera, činjenica da je „tražitelj azila [izbjegao] [...] postup[ak] transfera”, što podrazumijeva postojanje spomenutog elementa namjere. Jednako tako, člankom 2. točkom (n) Uredbe Dublin III pojam „opasnost od bijega” u određenim je jezičnim verzijama, poput one na njemačkom jeziku, definiran na način da je riječ o opasnosti da predmetna osoba bijegom „izbjegne” postupak transfera.
- 57 Međutim, kontekstu članka 29. stavka 2. druge rečenice Uredbe Dublin III i ciljevima te uredbe protiv se tumačenje te odredbe na način da su u situaciji u kojoj se transfer ne može provesti zbog toga što je osoba o kojoj je riječ napustila dodijeljeno joj mjesto boravišta, o čemu nije obavijestila nadležna tijela, ta tijela dužna dokazati da je ona doista imala namjeru izbjeći ta tijela kako bi omela svoj transfer.
- 58 Naime, iz uvodnih izjava 4. i 5. Uredbe Dublin III proizlazi da je njezin cilj uspostava jasnog i provedivog načina brzog određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju objektivnih i poštenih kriterija i za države članice i za predmetne osobe, kako bi se osigurao učinkovit pristup postupcima za priznavanje te zaštite i kako se ne bi ugrozio cilj brzog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 59 S obzirom na taj cilj brzog razmatranja, svrha je šestomjesečnog roka za transfer iz članka 29. stavka 1. i stavka 2. prve rečenice Uredbe Dublin III osigurati što brži transfer osobe o kojoj je riječ u državu članicu odgovornu za razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ostavljajući pritom, s obzirom na praktičnu složenost i organizacijske poteškoće povezane s provedbom transfera te osobe, vrijeme koje je objema državama članicama potrebno da se savjetuju o provedbi tog transfera i, konkretnije, državi članici moliteljici za rješavanje pitanja modaliteta provedbe transfera (vidjeti u tom smislu presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 40.).
- 60 U tim okolnostima, članak 29. stavak 2. druga rečenica Uredbe Dublin III iznimno omogućava produljenje toga šestomjesečnog roka kako bi se povelu računa o činjenici da je, zbog zatvora ili bijega osobe o kojoj je riječ, državi članici moliteljici tehnički nemoguće provesti njezin transfer.
- 61 Budući da nadležnim tijelima može biti vrlo teško podnijeti dokaze namjere osobe o kojoj je riječ, zahtijevanje takvog dokaza od njih može dovesti do toga da se podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji ne žele da se provede njihov transfer u državu članicu koja je u skladu s Uredbom Dublin III odgovorna za razmatranje njihova zahtjeva omogući izbjegavanje tijela države članice moliteljice do isteka šestomjesečnog roka kako bi potonja država članica, na temelju članka 29. stavka 2. prve rečenice te uredbe, postala odgovorna za to razmatranje.
- 62 Slijedom toga, kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje Dublinskog sustava i ostvarenje njegovih ciljeva, valja zaključiti da, kad se transfer osobe o kojoj je riječ ne može provesti zbog toga što je ona napustila dodijeljeno joj mjesto boravišta i pri čemu o tome nije obavijestila nadležna tijela, ta tijela mogu pretpostaviti da je namjera predmetne osobe bila izbjegavanje tih tijela s ciljem ometanja njezina transfera, međutim uvjet za takav zaključak je da je ta osoba bila valjano upoznata sa svojim obvezama u tom pogledu.

- 63 U tom kontekstu, valja naglasiti da, na temelju članka 7. stavaka 2. do 4. Direktive o prihvatu, države članice mogu, kao što se čini da je to učinila Savezna Republika Njemačka, ograničiti mogućnost podnositelja zahtjeva za azil da odaberu svoje mjesto boravišta te zahtijevati od potonjih da ishode prethodnu upravnu dozvolu za napuštanje tog mjesta. Usto, u skladu s člankom 7. stavkom 5. te direktive, države članice od podnositelja zahtjeva traže da o svojoj trenutačnoj adresi što prije obavijeste nadležna tijela te da im priopće svaku promjenu adrese.
- 64 Međutim, u skladu s člankom 5. Direktive o prihvatu, države članice dužne su podnositelje zahtjeva upoznati s tim obvezama. Naime, ako podnositelj zahtjeva nije bio upoznat s tim obvezama, ne može mu se prigovarati da je napustio dodijeljeno mu mjesto boravišta a da o tome nije obavijestio nadležna tijela i da, ovisno o slučaju, od njih nije zatražio prethodno odobrenje. U konkretnom slučaju, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li žalitelj u glavnom postupku doista bio upoznat s tim obvezama.
- 65 Usto, s obzirom na to da se ne može isključiti mogućnost postojanja valjanih razloga koji opravdavaju činjenicu da podnositelj zahtjeva nadležna tijela nije obavijestio o svojoj odsutnosti, on mora imati mogućnost dokazivati da nije imao namjeru izbjegavanja tih tijela.
- 66 Glede drugog dijela prvog pitanja, kojime se nastoji doznati može li se osoba o kojoj je riječ u postupku protiv odluke o transferu pozivati na članak 29. stavak 2. Uredbe Dublin III, navodeći da je rok za transfer istekao s obzirom na to da nije pobjegla, valja utvrditi da iz presude od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), donesene nakon podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.
- 67 Naime, Sud je u toj presudi presudio da, s jedne strane, kako bi se osiguralo da su u donošenju pobijane odluke o transferu pravilno primijenjeni postupci za prihvrat ili ponovni prihvrat, predviđeni Uredbom Dublin III, sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o transferu mora moći ispitati navode podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu prema kojima su u donošenju te odluke povrijeđene odredbe iz članka 29. stavka 2. te uredbe jer je na dan donošenja navedene odluke država članica moliteljica već postala odgovorna država članica zbog prethodnog isteka šestomjesečnog roka, kako je definiran u članku 29. stavcima 1. i 2. te uredbe (presuda od 25. listopada 2017., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, t. 40.).
- 68 S druge strane, s obzirom na cilj osiguravanja, u skladu s člankom 47. Povelje, djelotvorne zaštite predmetnih osoba, naveden u uvodnoj izjavi 19. Uredbe Dublin III, kao i cilj jamčenja brzog određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, naveden u uvodnoj izjavi 5. te uredbe, u interesu podnositelja zahtjeva za takvu zaštitu i općenitog dobrog funkcioniranja Dublinskog sustava, podnositelj zahtjeva mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravnim lijekom koji mu omogućuje da se može pozvati na istek šestomjesečnog roka, kako je definiran u članku 29. stavcima 1. i 2. navedene uredbe, koji je nastupio nakon donošenja odluke o transferu (presuda od 25. listopada 2017., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, t. 44. i 46.).
- 69 Pravo pozivanja, u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o transferu osobe o kojoj je riječ, na okolnosti nastale nakon donošenja te odluke, za koje se čini da ih njemački propisi priznaju podnositelju zahtjeva koji se nalazi u situaciji poput one A. Jawoa, a što je na nacionalnom sudu da provjeri, udovoljava obvezi predviđanja djelotvornog i brzog pravnog lijeka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, t. 46.).
- 70 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:
- Članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da je podnositelj zahtjeva „pobjeg[ao]”, u smislu te odredbe, kad namjerno izbjegava nacionalna tijela nadležna za provedbu njegova transfera kako bi taj transfer omeo. Može se pretpostaviti da je to slučaj kad se taj transfer ne može provesti zbog toga što je podnositelj zahtjeva napustio dodijeljeno mu mjesto

boravišta a da o tome nije obavijestio nadležna nacionalna tijela, ako je bio upoznat sa svojim obvezama u tom pogledu, što je na nacionalnom sudu da utvrdi. Taj podnositelj zahtjeva zadržava mogućnost dokazivanja da postoje valjani razlozi zbog kojih ta tijela nije obavijestio o svojoj odsutnosti te da nije imao namjeru izbjegavanja tih tijela.

- Članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se osoba o kojoj je riječ, u okviru postupka pokrenutog protiv odluke o transferu, može pozivati na članak 29. stavak 2. te uredbe i isticati da je šestomjesečni rok za transfer istekao s obzirom na to da nije pobjegla.

Drugo pitanje

- 71 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe Dublin III tumačiti na način da je, kako bi se rok za transfer produžio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ pobjegla, te istodobno navede novi rok za transfer, ili je potrebna suglasnost tih dviju država članica o tom roku.
- 72 U tom pogledu valja najprije istaknuti da člankom 29. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe Dublin III nije predviđeno nikakvo savjetovanje između države članice moliteljice i odgovorne države članice u vezi s produženjem roka za transfer u situacijama predviđenima tim člankom. Ta se odredba stoga razlikuje od članka 29. stavka 1. te uredbe, kojim se izričito predviđa da se transfer provodi nakon savjetovanja između država članica o kojima je riječ.
- 73 Nadalje, kad bi se savjetovanje zahtijevalo i u situacijama predviđenima člankom 29. stavkom 2. drugom rečenicom Uredbe Dublin III, otežala bi se primjena te odredbe te bi joj se djelomično oduzeo korisni učinak. Naime, za razmjene između dviju država članica o kojima je riječ, koje su nužne za postizanje suglasnosti o produženju roka za transfer, potrebni su vrijeme i sredstva te ne postoji učinkovit mehanizam rješavanja sporova o tome jesu li pretpostavke za takvo produženje ispunjene. Usto, za neproduženje roka bilo bi dovoljno da zamoljena država članica ostane pasivna.
- 74 Naposljetku, važno je istaknuti da, u skladu s člankom 29. stavkom 4. Uredbe Dublin III, Komisija provedbenim aktima uspostavlja jedinstvene uvjete za savjetovanje i razmjenu podataka među državama članicama, posebno u slučaju odgođenih transfera ili transfera sa zakašnjenjem. Člankom 9. stavkom 2. Provedbene uredbe pojašnjeno je da država članica koja zbog jednog od razloga navedenih u tom članku 29. stavku 2. ne može provesti transfer u uobičajenom šestomjesečnom roku prije isteka tog roka obavješćuje odgovornu državu članicu, pri čemu nije predviđena obveza savjetovanja u tom pogledu.
- 75 Iz prethodno navedenog proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da je, kako bi se rok za transfer produžio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ pobjegla te istodobno navede novi rok za transfer.

Treće pitanje

- 76 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 4. Povelje tumačiti na način da mu se protivi transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju članka 29. Uredbe Dublin III, u državu članicu koja je, u skladu s tom uredbom, odgovorna za postupanje s njegovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu ako, u slučaju priznanja takve zaštite u toj državi članici, postoji ozbiljna opasnost da će taj podnositelj ondje biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, u smislu tog članka 4., zbog očekivanih životnih uvjeta koje će imati kao korisnik međunarodne zaštite u toj

državi članici. Taj sud također pita ulazi li to pitanje u područje primjene prava Unije. Usto nastoji doznati koji su, kad je to primjenjivo, kriteriji na temelju kojih nacionalni sud treba ocijeniti životne uvjete osobe kojoj je priznata međunarodna zaštita.

- 77 U tom pogledu, valja najprije utvrditi da odluka države članice o transferu podnositelja zahtjeva na temelju članka 29. Uredbe Dublin III u državu članicu koja je u skladu s tom uredbom načelno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu predstavlja element zajedničkog europskog sustava azila i stoga provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti po analogiji presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 68. i 69. i od 16. veljače 2017., C. K. i dr., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 53. i 54.).
- 78 Iz ustaljene sudske prakse usto proizlazi da prilikom tumačenja i primjene odredaba Uredbe Dublin III treba poštovati temeljna prava zajamčena Poveljom i osobito njezin članak 4. kojim je beziznimno zabranjeno svako mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje, i koji stoga ima ključnu važnost i opći i apsolutni značaj jer je usko povezan s poštovanjem ljudskog dostojanstva iz članka 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 85. i 86. i od 16. veljače 2017., C. K. i dr., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 59., 69. i 93.).
- 79 Treće se pitanje stoga odnosi na tumačenje prava Unije, u smislu članka 267. UFEU-a.
- 80 Kao drugo, valja podsjetiti da pravo Unije počiva na temeljnoj pretpostavci da svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama i priznaje da i one s njom dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kako je navedeno u članku 2. UEU-a. Ta pretpostavka podrazumijeva i opravdava postojanje uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i stoga u poštovanju prava Unije koje ih provodi (presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 35. i navedena sudska praksa) te u činjenici da se u njihovim nacionalnim pravnim porecima može pružiti jednakovrijedna i djelotvorna zaštita temeljnih prava priznatih Poveljom, osobito u njezinim člancima 1. i 4., u kojima se priznaje jedno od temeljnih vrijednosti Unije i njezinih država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 77. i 87.).
- 81 Načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama u pravu Unije ima ključno značenje s obzirom na to da omogućava stvaranje i održavanje prostora bez unutarnjih granica. Konkretno, načelo uzajamnog povjerenja svakoj od tih država nalaže, osobito u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, da, osim u iznimnim okolnostima, smatra da sve ostale države članice poštuju pravo Unije i, osobito, njime priznata temeljna prava (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 78. i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 36.).
- 82 Slijedom navedenog, u kontekstu zajedničkog europskog sustava azila i, osobito, Uredbe Dublin III, koja se temelji na načelu uzajamnog povjerenja i čiji je cilj, u interesu podnositelja zahtjeva i država koje sudjeluju, ubrzati postupanje sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu njihovom racionalizacijom, valja pretpostaviti da je postupanje prema podnositeljima zahtjeva za takvu zaštitu u svakoj državi članici u skladu sa zahtjevima iz Povelje, Konvencije o statusu izbjeglica potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija) i EKLJP-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 78. do 80.).
- 83 Međutim, ne može se isključiti da će taj sustav u praksi imati velike poteškoće pri funkcioniranju u određenoj državi članici, tako da postoji ozbiljna opasnost da će se prilikom transfera podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u tu državu članicu prema njima postupati na način koji nije u skladu s njihovim temeljnim pravima (presuda od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 81.).

- 84 Slijedom navedenog, primjena neoborive pretpostavke, u skladu s kojom se temeljna prava podnositelja zahtjeva za međunarodnu pravnu zaštitu poštuju u državi članici koja je na temelju Uredbe Dublin III određena kao odgovorna za razmatranje zahtjeva, nespojiva je s obvezom tumačenja i primjene te uredbe na način koji je u skladu s temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 99., 100. i 105.).
- 85 Sud je tako već presudio da, u skladu s člankom 4. Povelje, države članice, uključujući nacionalne sudove, ne smiju provesti transfer podnositelja zahtjeva za azil u odgovornu državu članicu, u smislu Uredbe Dublin II, prethodnice Uredbe Dublin III, kad je očito da sustavne nepravilnosti u postupku azila i uvjeti za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil u toj državi članici predstavljaju ozbiljne i dokazane razloge za vjerovanje da će podnositelj biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u smislu te odredbe (presuda od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 106.).
- 86 Člankom 3. stavkom 2. drugim i trećim podstavkom Uredbe Dublin III, kojim je kodificirana ta sudska praksa, pojašnjeno je da država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice u takvoj situaciji postaje država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako nakon razmatranja kriterija iz poglavlja III. te uredbe utvrdi da nije moguć transfer podnositelja zahtjeva u državu članicu određenu na temelju tih kriterija ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen.
- 87 Iako se članak 3. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III odnosi samo na situaciju o kojoj je bila riječ u presudi od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), odnosno situaciju u kojoj stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje, proizlazi iz sustavnih nedostataka u postupku azila i uvjetima za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici koja je, u skladu s tom uredbom, određena kao odgovorna za razmatranje zahtjeva, iz točaka 83. i 84. ove presude te općeg i apsolutnog značaja zabrane iz tog članka 4. ipak proizlazi da je transfer podnositelja zahtjeva u tu državu članicu isključen u svakoj situaciji u kojoj postoje ozbiljni i dokazani razlozi za vjerovanje da će prilikom ili nakon transfera podnositelj zahtjeva biti izložen takvoj opasnosti.
- 88 Za potrebe primjene tog članka 4. stoga nije relevantno bi li osoba o kojoj je riječ zbog svojeg transfera u odgovornu državu članicu bila izložena ozbiljnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu Uredbe Dublin III, u samom trenutku transfera, tijekom postupka azila ili nakon tog postupka.
- 89 Naime, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, zajednički europski sustav azila i načelo uzajamnog povjerenja počivaju na osiguranju da ni u jednom stadiju primjene tog sustava ne postoji ozbiljna opasnost od povreda članka 4. Povelje u bilo kojem obliku. U tom bi pogledu bilo proturječno da postojanje takve opasnosti u stadiju postupka azila sprečava transfer, dok se ista opasnost tolerira kad je taj postupak okončan priznanjem međunarodne zaštite.
- 90 U vezi s time, kad sud pred kojim je u tijeku postupak protiv odluke o transferu raspolaže elementima koje je osoba o kojoj je riječ podnijela s ciljem dokazivanja postojanja takve opasnosti, taj je sud dužan na temelju objektivnih, pouzdanih, preciznih i ažuriranih elemenata i s obzirom na standard zaštite temeljnih prava zajamčen pravom Unije ocijeniti postoje li doista nedostaci, bilo sustavni ili općeniti bilo oni koji pogađaju određene skupine osoba (vidjeti po analogiji presudu od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru, C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 89.).
- 91 Kao treće, kad je riječ o kriterijima na temelju kojih nadležna nacionalna tijela trebaju provesti tu ocjenu, važno je istaknuti da, kako bi nedostaci spomenuti u prethodnoj točki ove presude ulazili u područje primjene članka 4. Povelje, koji odgovara članku 3. EKLJP-a i čiji je smisao i doseg, u skladu s

člankom 52. stavkom 3. Povelje, stoga isti kao onaj koji im dodjeljuje spomenuta konvencija, oni moraju dosegnuti osobito visok stupanj ozbiljnosti, koji ovisi o svim okolnostima predmeta (vidjeti ESLJP, 21. siječnja 2011., M. S. S. protiv Belgije i Grčke, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 254.).

- 92 Taj osobito visok stupanj ozbiljnosti dosegnut je kad bi se zbog nebrige tijela države članice osoba koja je u cijelosti ovisna o državnoj pomoći, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, našla u situaciji izuzetne materijalne oskudice koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što, posebice, one prehrane, higijene i smještaja te u kojoj bi njezino fizičko ili mentalno zdravlje bilo ugroženo ili bi se našla u ponižavajućem položaju nespojivim s ljudskim dostojanstvom (vidjeti ESLJP, 21. siječnja 2011., M. S. S. protiv Belgije i Grčke, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 252. do 263.).
- 93 Taj stupanj stoga nije dosegnut čak ni u situacijama velike nesigurnosti ili pogoršanja životnih uvjeta osobe o kojoj je riječ ako to ne podrazumijeva izuzetnu materijalnu oskudicu zbog koje bi predmetna osoba bila u teškoj situaciji koja se može izjednačiti s nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem.
- 94 Okolnost poput one koju navodi sud koji je uputio zahtjev – da, u skladu s izvješćem spomenutim u točki 47. ove presude, obiteljska solidarnost koja, u slučaju nedostatnosti socijalnog sustava države članice koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, stoji na raspolaganju državljanima te države članice, u pravilu ne postoji za korisnike međunarodne zaštite u toj državi članici – nije dovoljna kako bi potvrdila zaključak da bi podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u slučaju transfera u spomenutu državu članicu bio suočen s takvom situacijom izuzetne materijalne oskudice.
- 95 Međutim, ne može se u potpunosti isključiti mogućnost podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da dokazuje postojanje iznimnih osobnih okolnosti, koje podrazumijevaju da bi se zbog svoje osobite ranjivosti, u slučaju transfera u državu članicu koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, nakon priznanja međunarodne zaštite, našao u situaciji izuzetne materijalne oskudice koja odgovara kriterijima iz točaka 91. do 93. ove presude.
- 96 U konkretnom slučaju, postojanje nedostataka u provedbi programa uključivanja u društvo korisnika takve zaštite, u državi članici koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ne može predstavljati ozbiljan i dokazan razlog za vjerovanje da bi osoba o kojoj je riječ u slučaju transfera u tu državu članicu ondje bila izložena stvarnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje.
- 97 U svakom slučaju, puka činjenica da su u državi članici moliteljici socijalna zaštita i/ili životni uvjeti povoljniji nego u državi članici koja je uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može potvrditi zaključak da bi osoba o kojoj je riječ, u slučaju transfera u potonju državu članicu, bila izložena stvarnoj opasnosti od postupanja protivnog članku 4. Povelje.
- 98 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:
- Pravo Unije treba tumačiti na način da u njegovo područje primjene ulazi pitanje protivi li se članku 4. Povelje transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 29. Uredbe Dublin III u državu članicu koja je, u skladu s tom uredbom, uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako, u slučaju priznanja takve zaštite u toj državi članici, postoji ozbiljna opasnost da će taj podnositelj ondje biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, u smislu tog članka 4., zbog očekivanih životnih uvjeta koje će imati kao korisnik međunarodne zaštite u toj državi članici.
 - Članak 4. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osim ako sud pred kojim je pokrenut postupak protiv odluke o transferu, na temelju objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i ažuriranih elemenata te s obzirom na standard

zaštite temeljnih prava zajamčenih pravom Unije, ne utvrdi da za podnositelja doista postoji ta opasnost zbog toga što bi se on, u slučaju transfera, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, našao u situaciji izuzetne materijalne oskudice.

Troškovi

- ⁹⁹ 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:

1. Članak 29. stavak 2. drugu rečenicu 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 treba tumačiti na način da je podnositelj zahtjeva „pobjeg[ao]”, u smislu te odredbe, kad namjerno izbjegava nacionalna tijela nadležna za provedbu njegova transfera kako bi taj transfer omeo. Može se pretpostaviti da je to slučaj kad se taj transfer ne može provesti zbog toga što je podnositelj zahtjeva napustio dodijeljeno mu mjesto boravišta a da o tome nije obavijestio nadležna nacionalna tijela, ako je bio upoznat sa svojim obvezama u tom pogledu, što je na nacionalnom sudu da utvrdi. Taj podnositelj zahtjeva zadržava mogućnost dokazivanja da postoje valjani razlozi zbog kojih nije obavijestio ta tijela o svojoj odsutnosti te da nije imao namjeru izbjegavanja tih tijela.

Članak 27. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da se osoba o kojoj je riječ, u okviru postupka pokrenutog protiv odluke o transferu, može pozivati na članak 29. stavak 2. te uredbe i isticati da je šestomjesečni rok za transfer istekao s obzirom na to da nije pobjegla

2. Članak 29. stavak 2. drugu rečenicu Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da je, kako bi se rok za transfer produljio do maksimalnih osamnaest mjeseci, dovoljno da država članica moliteljica, prije isteka šestomjesečnog roka za transfer, obavijesti odgovornu državu članicu o tome da je osoba o kojoj je riječ pobjegla te istodobno navede novi rok za transfer.
3. Pravo Unije treba tumačiti na način da u njegovo područje primjene ulazi pitanje protivi li se članku 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 29. Uredbe br. 604/2013 u državu članicu koja je, u skladu s tom uredbom, uobičajeno odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako, u slučaju priznanja takve zaštite u toj državi članici, postoji ozbiljna opasnost da će taj podnositelj ondje biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, u smislu tog članka 4., zbog očekivanih životnih uvjeta koje će imati kao korisnik međunarodne zaštite u toj državi članici.

Članak 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav transfer podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osim ako sud pred kojim je pokrenut postupak protiv odluke o transferu, na temelju objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i ažuriranih elemenata te s obzirom na standard zaštite temeljnih prava zajamčenih pravom Unije, ne utvrdi da za podnositelja doista postoji ta opasnost zbog toga što bi se on, u slučaju transfera, neovisno o svojoj volji i osobnom izboru, našao u situaciji izuzetne materijalne oskudice.

Potpisi