Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

26. srpnja 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 – Dolazak iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu – Organizacija prelaska granice koju provode tijela jedne države članice radi tranzita prema drugoj državi članici – Ulazak dopušten odstupanjem iz humanitarnih razloga – Članak 13. – Nezakoniti prelazak vanjske granice – Rok od dvanaest mjeseci od prelaska granice – Članak 27. – Pravni lijek – Opseg sudskog nadzora – Članak 29. – Rok od šest mjeseci za izvršenje transfera – Računanje rokova – Podnošenje pravnog lijeka – Suspenzivni učinak”

U predmetu C-490/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputilo Vrhovno sodišče (Vrhovni sud, Slovenija), odlukom od 13. rujna 2016., koju je Sud zaprimio 16. rujna 2016., u postupku

A. S.

protiv

Republike Slovenije,

SUD (veliko vijeće),

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

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. ožujka 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za A. S.-a, M. Nabergoj i S. Zbičajnik, *svetovalca za begunce*,

– za slovensku vladu, N. Pintar Gosenca, B. Jovin Hrastnik i A. Vran, u svojstvu agenata,

– za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agentice,

* Jezik postupka: slovenski

– za francusku vladu, E. Armoët, u svojstvu agentice,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agentice, uz asistenciju L. Cordìja, *avvocato dello Stato*,

– za mađarsku vladu, M. M. Tátrai i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, C. Crane, u svojstvu agentice, uz asistenciju C. Bannera, *barrister*,

– za švicarsku vladu, U. Bucher, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, M. Žebre i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 13. stavka 1., članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 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. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.) (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između A. S.-a, sirijskog državljanina, i Republike Slovenije u vezi s njezinom odlukom da neće razmatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je on podnio.

Pravni okvir

3 Uvodne izjave 4., 5. i 19. Uredbe Dublin III glase ovako:

„(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 međunarodnu zaštitu.

(5) Takav bi se način trebao temeljiti na objektivnim i 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 brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

[…]

(19) Kako bi se zajamčila djelotvorna zaštita prava predmetnih osoba trebalo bi, posebno u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, uspostaviti pravne zaštitne mjere i pravo na djelotvoran pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u odgovornu državu članicu. Kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog prava, djelotvornim pravnim lijekom protiv takvih odluka trebalo bi obuhvatiti i preispitivanje primjene ove Uredbe i pravnog te činjeničnog stanja u državi članici u koju se podnositelja zahtjeva transferira.”

4 Članak 1. te uredbe određuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriterij[i] i mehanizm[i] za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (dalje u tekstu: odgovorna država članica).”

5 Članak 3. stavak 2. drugi podstavak navedene uredbe propisuje:

„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 prihvat podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje [Europske unije] o temeljnim pravima, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.”

6 Članak 7. stavak 2. iste uredbe pojašnjava:

„Odgovorna država članica u skladu s kriterijima navedenima u ovom poglavlju određuje se na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u nekoj državi članici.”

7 Članak 12. Uredbe Dublin III uspostavlja kriterij određivanja odgovorne države članice koji se odnosi na izdavanje dokumenata o boravku ili viza.

8 Članak 13. te uredbe, naslovljen „Ulazak i/ili boravak”, u stavku 1. određuje:

„Kada se utvrdi na temelju dokaza ili dokaza na osnovu indicija kako je navedeno u dva popisa iz članka 22. stavka 3. ove Uredbe, uključujući podatke iz Uredbe (EU) br. 603/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava ‚Eurodac’za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 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 i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europola u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78.)], da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao. Ta odgovornost prestaje 12 mjeseci od datuma nezakonitog prijelaza [prelaska] granice.”

9 Članak 21. stavak 1. Uredbe Dublin III navodi:

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

Neovisno o prvom podstavku, u slučaju pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac u vezi s podacima upisanima u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) br. 603/2013, zahtjev se šalje u roku od dva mjeseca od primitka tog pozitivnog rezultata u skladu s člankom 15. stavkom 2. te uredbe.

Kada se zahtjev za prihvat podnositelja ne podnese u rokovima utvrđenim u prvom i drugom podstavku, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u kojoj je zahtjev podnesen.”

10 Članak 23. stavci 2. i 3. Uredbe Dublin III glase ovako:

„2. Zahtjev za ponovni prihvat podnosi se što je brže moguće, a u svakom slučaju u roku od dva mjeseca od primitka pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac, u skladu s člankom 9. stavkom 5. Uredbe (EU) br. 603/2013.

Ako se zahtjev za ponovni prihvat temelji na dokazima koji nisu pribavljeni iz sustava Eurodac, zamoljenoj državi članici šalje se u roku tri mjeseca od datuma kada je u smislu članka 20. stavka 2. podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

3. Kada se zahtjev za ponovni prihvat ne podnese u rokovima utvrđenim u stavku 2., za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u kojoj je novi zahtjev podnesen.”

11 Članak 26. stavak 1. Uredbe Dublin III glasi:

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

12 Članak 27. stavci 1. i 3. te uredbe predviđa:

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

[…]

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. […]”

13 Članak 29. stavci 1. i 2. navedene uredbe glase ovako:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva […] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se […] najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat 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 prihvati ili ponovno prihvati 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."

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 A. S. napustio je Siriju prema Libanonu, nakon čega je putovao preko Turske, Grčke, bivše jugoslavenske Republike Makedonije i Srbije. Granicu između potonje države i Hrvatske prešao je tijekom 2016. Hrvatska tijela organizirala su njegov prijevoz do slovenske granice.

15 A. S. ušao je u Sloveniju 20. veljače 2016. Potom su ga slovenska tijela predala austrijskim tijelima. Potonja su mu međutim odbila ulazak u Austriju.

16 Dana 23. veljače 2016. A. S. je u Sloveniji podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

17 Slovenska tijela zatražila su od hrvatskih da prihvate A. S.-a na temelju članka 21. Uredbe Dublin III. Hrvatska su tijela 20. svibnja 2016. udovoljila tom zahtjevu.

18 Ministrstvo za notranje zadeve (ministarstvo unutarnjih poslova, Slovenija) odlučilo je 14. lipnja 2016. da neće razmatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio A. S. jer se on mora transferirati prema Hrvatskoj – državi članici odgovornoj za ispitivanje tog zahtjeva, primjenom kriterija propisanog u članku 13. stavku 1. Uredbe Dublin III, jer je A. S. nezakonito prešao hrvatsku granicu pri dolasku iz treće zemlje.

19 A. S. je osporavao tu odluku pred Upravnim sodiščem (upravni sud, Slovenija). Navedeni je sud odbio njegovu tužbu 4. srpnja 2016., istodobno suspendirajući primjenu odluke ministarstva unutarnjih poslova od 14. lipnja 2016. dok se u sporu u glavnom postupku ne donese konačna odluka. A. S. je stoga uložio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev.

20 U tim okolnostima Vrhovno sodišče (Vrhovni sud, Slovenija) odlučilo je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Odnosi li se sudska zaštita propisana člankom 27. Uredbe [Dublin III] i na tumačenje pretpostavki za primjenu kriterija iz članka 13. stavka 1. te uredbe, kada se radi o odluci države članice da ne ispita zahtjev za međunarodnu zaštitu, a druga država članica je već prihvatila odgovornost za ispitivanje podnositeljeva zahtjeva po tom temelju i podnositelj zahtjeva se tome protivi?

2. Treba li pretpostavku o nezakonitom ulasku iz članka 13. stavka 1. Uredbe [Dublin III] tumačiti samostalno i neovisno ili je treba tumačiti u vezi s člankom 3. točkom 2. Direktive [2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)] i s člankom 5. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.)] kojima je definiran pojam nezakonitog prelaska granice i treba li takvo tumačenje primijeniti s obzirom na članak 13. stavak 1. Uredbe [Dublin III]?

3. Treba li, s obzirom na odgovor na drugo pitanje, u okolnostima ovog predmeta pojam nezakonitog ulaska iz članka 13. stavka 1. Uredbe [Dublin III] tumačiti na način da nema nezakonitog prelaska granice kada su ga organizirale tijela javne vlasti države članice u svrhu tranzita u drugu državu članicu […]?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, treba li, s obzirom na navedeno, članak 13. stavak 1. Uredbe [Dublin III] tumačiti na način da mu se protivi vraćanje državljanina treće države u državu u kojoj je prvi put ušao na područje [Unije]?

5. Treba li članak 27. Uredbe [Dublin III] tumačiti na način da rokovi propisani člankom 13. stavkom 1. i člankom 29. stavkom 2. [te uredbe] ne teku kada podnositelj zahtjeva ostvaruje pravo na sudsku zaštitu, a osobito kada to uključuje i podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku ili kada nacionalni sud očekuje odgovor Suda Europske unije na takvo pitanje postavljeno u drugom predmetu? Podredno: bi li, u takvom slučaju, rokovi tekli ali nadležna država članica ne bi imala pravo odbiti prihvat?"

Postupak pred Sudom

21 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda provedbu hitnog prethodnog postupka predviđenog člankom 107. Poslovnika Suda.

22 Sud je 27. rujna 2016., na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, odlučio da ne treba udovoljiti tom zahtjevu.

23 Odlukom od 22. prosinca 2016. predsjednik Suda dao je ovom predmetu prednost pri odlučivanju.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

24 Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se tražitelj međunarodne zaštite u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o transferu koja se odnosi na njega može pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti koji se odnosi na nezakoniti prelazak granice države članice, naveden u članku 13. stavku 1. navedene uredbe.

25 U članku 27. stavku 1. Uredbe Dublin III pojašnjeno je da tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

26 Opseg pravnog lijeka koji je na raspolaganju tražitelju međunarodne zaštite protiv odluke o transferu koja se odnosi na njega pojašnjen je u uvodnoj izjavi 19. te uredbe, u kojoj se navodi da, kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog prava, djelotvornim pravnim lijekom protiv takvih odluka trebalo bi obuhvatiti, s jedne strane, preispitivanje primjene te uredbe i, s druge strane, preispitivanje činjeničnog i pravnog stanja u državi članici u koju se tražitelja transferira (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 38. i 39.).

27 U tom pogledu, Sud je u točki 61. presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) odlučio da se u okviru tog pravnog lijeka tražitelj međunarodne zaštite mogao pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu navedenog u poglavlju III. Uredbe Dublin III.

28 U toj presudi Sud nije pravio nikakvu razliku između različitih kriterija predviđenih tim poglavljem, među kojima je kriterij vezan uz nezakoniti prelazak granice države članice naveden u članku 13. stavku 1. te uredbe.

29 Točno je da je samo kriterij naveden u članku 12. navedene odredbe bio izravno u pitanju u predmetu u kojem je donesena ta presuda.

30 Međutim, obrazloženja koje je pružio Sud u toj presudi također vrijede, *mutatis mutandis*, za kriterij naveden u članku 13. stavku 1. iste uredbe.

31 Zbog toga posebice valja navesti da kriteriji iz članaka 12. i 13. Uredbe Dublin III igraju usporedivu ulogu u vođenju postupka određivanja odgovorne države članice uspostavljenog tom uredbom, a stoga i u njezinoj primjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 41. do 44.).

32 Isto tako, razvoj do kojeg je došlo u sustavu određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica i ciljevi tog sustava, koje je Sud istaknuo u točkama 45. do 59. presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), također su bitni za nadzor primjene članka 13. navedene uredbe.

33 Što se tiče okolnosti, koju je naveo sud koji je uputio zahtjev, da je u predmetu u glavnom postupku druga država članica već prihvatila odgovornost za ispitivanje predmetnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, valja istaknuti da se, primjenom članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III, odluka o transferu može priopćiti dotičnoj osobi tek nakon što je zamoljena država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti tu osobu.

34 U tim uvjetima, spomenuta okolnost ne može podrazumijevati da je sudski nadzor nad odlukom o transferu u pogledu primjene kriterija navedenih u poglavlju III. te uredbe isključen, inače bi se članku 27. stavku 1. navedene uredbe oduzeo bitan dio njegova korisnog učinka. Pored toga razvidno je da je, u predmetu u kojem je donesena presuda od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), zamoljena država članica bila izričito prihvatila odgovornost za ispitivanje predmetnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

35 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III, s obzirom na njezinu uvodnu izjavu 19., treba tumačiti na način da se tražitelj međunarodne zaštite u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o transferu koja se odnosi na njega može pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti koji se odnosi na nezakoniti prelazak granice države članice, naveden u članku 13. stavku 1. navedene uredbe.

Drugo i treće pitanje

36 Svojim drugim i trećim pitanjem, koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III, po potrebi u vezi s odredbama Uredbe br. 562/2006, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, i u vezi s odredbama Direktive 2008/115, tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko državnog područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – smatrati da je „nezakonito prešao” granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.

37 Uvodno valja navesti da iz točaka 41. do 58. današnje presude Jafari (C-646/16), proizlazi da se prihvat državljana treće zemlje na područje države članice u situaciji poput one u glavnom postupku ne može kvalificirati kao „viza”, u smislu članka 12. Uredbe Dublin III.

38 Što se tiče tumačenja članka 13. stavka 1. te uredbe, proizlazi ponajprije iz točaka 60. do 72. te presude da, iako akti koje je Unija donijela u području nadzora granica i imigracije čine kontekstualne elemente korisne za tumačenje te odredbe, i dalje vrijedi da se opseg pojma „nezakoniti prelazak" granice države članice u smislu navedene uredbe u načelu ne može izravno izvesti iz tih akata.

39 Nadalje, iz točaka 73. do 92. navedene presude proizlazi da za državljanina treće zemlje – primljenog na područje prve države članice, bez ispunjenja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj državi članici, a radi tranzita prema drugoj državi članici kako bi tamo podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu – treba smatrati da je „nezakonito prešao" granicu prve države članice u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III, neovisno o tome je li taj prelazak bio toleriran ili dopušten uz nepoštovanje primjenjivih pravila ili je bio dozvoljen pozivanjem na humanitarne razloge, odstupajući od pretpostavki ulaska koje se u načelu nameću državljanima trećih zemalja.

40 Konačno, okolnost da se prelazak granice odvio u situaciji obilježenoj dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu ne može imati utjecaj na tumačenje ili primjenu te odredbe (današnja presuda Jafari, C-646/16, t. 93. do 100.).

41 Neovisno o tome, valja podsjetiti da se primjenom članka 3. stavka 2. Uredbe Dublin III i članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, transfer tražitelja međunarodne zaštite prema odgovornoj državi članici može provesti samo u uvjetima u kojima je isključeno da taj transfer uzrokuje stvarnu opasnost da dotična osoba trpi nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu tog članka 4. (vidjeti u tom smislu presudu od 16. veljače 2017., C. K. i dr., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 65.). Transfer se dakle ne bi mogao provesti ako, zbog dolaska iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji žele dobiti međunarodnu zaštitu, takva opasnost postoji u odgovornoj državi članici.

42 Slijedi da na drugo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – treba smatrati da je „nezakonito prešao" granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.

Četvrto pitanje

43 S obzirom na odgovor na drugo i treće pitanje, nema potrebe odgovarati na četvrto pitanje.

Peto pitanje

44 Svojim petim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. stavak 1. i članak 29. stavak 2. Uredbe Dublin III tumačiti na način da rokovi predviđeni tim odredbama nastavljaju teći nakon podnošenja pravnog lijeka protiv predmetne odluke o transferu, pa i kada je sud pred kojim se vodi postupak odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.

45 Članak 13. stavak 1. Uredbe Dublin III, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., koje se odnosi na kriterije određivanja odgovorne države članice, u svojoj drugoj rečenici precizira da odgovornost države članice utemeljena na kriteriju nezakonitog prelaska granice države članice prestaje dvanaest mjeseci nakon datuma tog prelaska.

46 Članak 29. stavak 2. navedene uredbe, koji se nalazi u odjeljku VI. poglavlja VI. iste uredbe koji se odnosi na transfere, određuje da ako se transfer iz države članice moliteljice prema odgovornoj državi članici ne provede u šestomjesečnom roku, potonja država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu.

47 Iz tih dviju odredaba proizlazi da oba roka koja propisuju imaju za cilj vremenski ograničiti odgovornost države članice na temelju Uredbe Dublin III.

48 Iz tog razloga, iz teksta navedenih odredaba kao i iz njihove pozicije u toj uredbi proizlazi da su primjenjive tijekom dviju različitih faza postupka uspostavljenog navedenom uredbom.

49 Tako rok naveden u članku 13. stavak 1. Uredbe Dublin III čini pretpostavku za primjenu kriterija određenog tom odredbom i mora se paziti na njegovo poštovanje tijekom postupka određivanja odgovorne države članice na kraju kojeg se odluka o transferu po potrebi može donijeti.

50 Nasuprot tomu, članak 29. stavak 2. te uredbe odnosi se na izvršenje odluke o transferu i može se primijeniti tek kada je postignut dogovor o transferu, tj. najranije kada je zamoljena država članica odobrila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat.

51 Odgovarajuća uređenja tih dvaju rokova moraju se dakle precizirati uzimajući u obzir njihove posebne ciljeve u sklopu postupka uspostavljenog navedenom uredbom.

52 Kad je, na prvome mjestu, riječ o roku propisanom člankom 13. stavkom 1. Uredbe Dublin III, valja navesti da njezin članak 7. stavak 2. pojašnjava da se odgovorna država članica u skladu s kriterijima navedenima u poglavlju III. te uredbe određuje na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u nekoj državi članici.

53 Slijedom toga, zadnju rečenicu članka 13. stavka 1. navedene uredbe treba tumačiti na način da podrazumijeva da se državu članicu čiju je vanjsku granicu nezakonito prešao državljanin treće zemlje više neće moći smatrati odgovornom, na temelju te odredbe, ako je rok od dvanaest mjeseci od nezakonitog prelaska te granice već istekao na datum na koji je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u nekoj državi članici.

54 U tim okolnostima, podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o transferu, koje nužno dolazi nakon dostave te odluke i dakle nakon podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može, po svojoj prirodi, imati nikakav učinak na računanje roka propisanog člankom 13. stavkom 1. Uredbe Dublin III.

55 U situaciji poput one u glavnom postupku, u kojoj je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen manje od dvanaest mjeseci nakon nezakonitog prelaska granice države članice, pravilo propisano u zadnjoj rečenici članka 13. stavka 1. Uredbe Dublin III nije prepreka primjeni tog kriterija odgovornosti.

56 Što se tiče, na drugome mjestu, roka određenog člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, s jedne strane iz odnosa između različitih stavaka tog članka i, s druge strane iz manjka preciznosti u toj odredbi kad je riječ o početku računanja tog roka, proizlazi da se navedenom odredbom pojašnjavaju jedino posljedice isteka roka za izvršenje odluke o transferu određenog člankom 29. stavkom 1. te uredbe (vidjeti po analogiji presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, t. 50.).

57 Članak 29. stavak 1. Uredbe Dublin III pak vodi računa o posljedicama podnošenja mogućeg pravnog lijeka predviđajući da šestomjesečni rok za izvršenje transfera teče od konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. te uredbe postoji suspenzivni učinak.

58 Slijedom toga, podnošenje pravnog lijeka kojem je, poput onog u glavnom postupku, priznat suspenzivni učinak podrazumijeva da će rok za izvršenje transfera u pravilu isteći tek šest mjeseci nakon što je donesena konačna odluka o tom pravnom lijeku.

59 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na peto pitanje valja odgovoriti da članak 13. stavak 1. drugu rečenicu Uredbe Dublin III, u vezi s njezinim člankom 7. stavkom 2., treba tumačiti na način da podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o transferu ne utječe na računanje roka predviđenog u navedenom članku 13. stavku 1.

60 Članak 29. stavke 1. i 2. navedene uredbe treba tumačiti na način da podnošenje takvog pravnog lijeka podrazumijeva da rok propisan tim odredbama počinje teći tek od donošenja konačne odluke o tom pravnom lijeku, pa i kada je sud pred kojim se vodi postupak odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, pod uvjetom da taj pravni lijek ima suspenzivni učinak u skladu s člankom 27. stavkom 3. iste uredbe.

Troškovi

61 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 27. stavak 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, s obzirom na uvodnu izjavu 19. te uredbe, treba tumačiti na način da se tražitelj međunarodne zaštite u okviru pravnog lijeka podnesenog protiv odluke o transferu koja se odnosi na njega može pozvati na pogrešnu primjenu kriterija odgovornosti koji se odnosi na nezakoniti prijelaz granice države članice, naveden u članku 13. stavku 1. navedene uredbe.**

2. **Članak 13. stavak 1. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da za državljanina treće zemlje – čiji su ulazak tolerirala tijela prve države članice suočena s dolaskom iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji su željeli prijeći preko državnog područja te države kako bi podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, bez ispunjavanja pretpostavki ulaska koje se u načelu zahtijevaju u toj prvoj državi članici – treba smatrati da je „nezakonito prešao" granicu navedene prve države članice u smislu te odredbe.**

3. **Članak 13. stavak 1. drugu rečenicu Uredbe br. 604/2013, u vezi s njezinim člankom 7. stavkom 2., treba tumačiti na način da podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o transferu ne utječe na računanje roka predviđenog u navedenom članku 13. stavku 1.**

   Članak 29. stavke 1. i 2. navedene uredbe treba tumačiti na način da podnošenje takvog pravnog lijeka podrazumijeva da rok propisan tim odredbama počinje teći tek od donošenja konačne odluke o tom pravnom lijeku, pa i kada je sud pred kojim se vodi postupak odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, pod uvjetom da taj pravni lijek ima suspenzivni učinak u skladu s člankom 27. stavkom 3. iste uredbe.

Potpisi