Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 3. veljače 2021.[1]

Predmet C-194/19

H. A.
protiv
État belge

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – 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 – Prijenos odgovornosti – Članak 27. – Pravni lijekovi – Opseg sudskog nadzora – Obveza nacionalnog suda da uzme u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu koje mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uvjeti"

I. Uvod

1. Podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnio je zahtjev u jednoj državi članici, ali se na njega odnosila odluka o transferu u drugu državu članicu. Nekoliko dana kasnije njegov je brat stigao u prvu državu članicu i podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

2. Treba li sud prve države članice kojem je podnesena tužba za poništenje protiv odluke o transferu uzeti u obzir okolnost nastalu nakon donošenja te odluke, a to je dolazak njegova brata i bratovo podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu? To je u biti pitanje koje postavlja Conseil d'État (Državno vijeće)[2].

3. U ovom će predmetu Sud pojasniti svoju sudsku praksu koja se odnosi na tumačenje Uredbe (EU) br. 604/2013[3] (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III) u vezi s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Sud će osobito trebati ispitati u kojem okviru treba provesti sudski nadzor odluke o transferu donesene u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i je li dolazak člana njegove obitelji, u ovom slučaju njegova brata, također podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, okolnost koja može utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

1 Izvorni jezik: francuski

2 Tu situaciju treba razlikovati od one u kojoj su činjenice na koje se podnositelj zahtjeva poziva već postojale u trenutku podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a na to se pitanje odnosi predmet C-18/20, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Naknadan zahtjev za međunarodnu zaštitu) koji je trenutačno u tijeku.

3 Uredba 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.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba Dublin III

4. U skladu s uvodnim izjavama 4., 5. i 19. Uredbe Dublin III:

„(4) U zaključcima [Europskog vijeća s posebne sjednice] u Tampere[u] [održane 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 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], 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.”

5. U članku 1. te uredbe, naslovljenom „Predmet”, navodi se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriteriji i mehanizmi 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 […].”

6. Članak 2. navedene uredbe, naslovljen „Definicije”, propisuje u točki (g):

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(g) ‚članovi obitelji’ u mjeri u kojoj je obitelj već postojala u zemlji podrijetla, znači sljedeći članovi obitelji podnositelja zahtjeva koji su prisutni na području država članica:

– bračni drug podnositelja zahtjeva ili njegov nevjenčani partner u trajnoj vezi, kada u skladu s pravom ili praksom predmetne države članice u okviru njezina zakonodavstva o državljanima trećih zemalja nevjenčani se parovi tretiraju na usporediv način s vjenčanim parovima,

– maloljetna djeca parova iz prve alineje ili podnositelja zahtjeva, pod uvjetom da nisu vjenčani i neovisno o tome jesu li rođena u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici, ili su usvojena, kako je određeno nacionalnim pravom,

– kada je podnositelj zahtjeva maloljetan i nije u braku, otac, majka ili druga odrasla osoba koja je odgovorna za podnositelja zahtjeva u skladu s pravom ili praksom predmetne države članice u kojoj je odrasla osoba prisutna,

– kada je korisnik međunarodne zaštite maloljetan i nije u braku, otac, majka ili druga odrasla osoba koja je za korisnika odgovorna u skladu s pravom ili praksom predmetne države članice u kojoj je korisnik prisutan.”

7. Člankom 3. iste uredbe, naslovljenim „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, u njegovim stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koja 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 transferirati 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], 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.

[…]”

8. Članak 7. Uredbe Dublin III, naslovljen „Hijerarhija kriterija”, u stavku 2. glasi kako slijedi:

„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.”

9. U članku 10. te uredbe, naslovljenom „Članovi obitelji koji su podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, navodi se:

„Kada podnositelj zahtjeva ima člana obitelji u državi članici, o čijem zahtjevu za međunarodnu zaštitu u toj državi članici još nije donesena prva odluka o meritumu, ta država članica odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da dotične osobe pisanim putem izraze tu želju.”

10. Člankom 12. navedene uredbe, naslovljenim „Izdavanje dokumenata o boravku ili viza”, u stavku 2. predviđa se:

„Kada podnositelj zahtjeva ima važeću vizu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica koja je izdala vizu, osim ako je viza izdana u ime druge države članice u skladu s ugovorom o zastupanju kako je predviđeno u članku 8. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama[4]. U tom slučaju zastupana država članica odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

4 SL 2009., L 243, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8. i ispravak SL 2018., L 284, str. 38.)

11. Člankom 17. Uredbe Dublin III, naslovljenim „Diskrecijske klauzule”, u stavku 1. određuje se:

„Iznimno od članka 3. stavka 1. svaka država članica može odlučiti da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i onda kada takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz ove Uredbe.

Država članica koja odluči razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s ovim stavkom postaje odgovorna država članica i preuzima obveze povezane s takvom odgovornošću. […]

[…]”

12. Članak 27. te uredbe, naslovljen „Pravni lijekovi”, glasi kako slijedi:

„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.

2. Države članice osiguravaju razuman rok u kojem predmetna osoba može ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek u skladu sa stavkom 1.

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

(a) predmetna osoba na temelju žalbe ili preispitivanja ima pravo ostati u predmetnoj državi članici do ishoda žalbe ili preispitivanja; ili

(b) se transfer automatski odgađa i takva odgoda prestaje nakon isteka određenog razumnog roka tijekom kojeg je sud, nakon detaljnog i temeljitog razmatranja, odlučio o tome hoće li žalbi ili preispitivanju dodijeliti suspenzivni učinak; ili

(c) predmetna osoba ima mogućnost da u razumnom roku od suda zatraži odgodu izvršenja odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja. Države članice odgađanjem transfera do donošenja odluke o prvom zahtjevu za odgodu osiguravaju da je na raspolaganju djelotvoran pravni lijek. Sve odluke u vezi s odgodom izvršenja odluke o transferu donose se u razumnom roku, koji omogućuje detaljno i iscrpno razmatranje zahtjeva za odgodu. U odluci da se izvršenje odluke o transferu ne odgađa moraju se navesti razlozi na kojima se ona temelji.

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

[…]”

13. Člankom 29. navedene uredbe, naslovljenim „Modaliteti i rokovi”, u stavcima 1. i 2. navodi se:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva […] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, nakon savjetovanja među predmetnim državama članicama, čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku 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."

2. Direktiva 2013/32/EU

14. U članku 1. Direktive 2013/32[5] navodi se:

„Svrha je ove Direktive uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95/EU[6]."

15. Člankom 46. Direktive 2013/32 predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:

i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;

[…]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

4. Države članice utvrđuju razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. Rokovi ne smiju onemogućiti ili učiniti posebno teškim takvo ostvarivanje prava.

[…]"

B. Belgijsko pravo

16. U članku 39/2 stavak 2. loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980 (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.)[7], u verziji primjenjivoj na glavni postupak, navodi se:

„Conseil [du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija)] donošenjem odluka odlučuje o drugim pravnim lijekovima zbog bitne povrede postupka ili povrede regulatornih postupaka, koje uzrokuju ništavost, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti."

5 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.)

6 Direktiva 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. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

7 *Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.

17. Člankom 39/82 stavcima 4. drugim i četvrtim podstavkom tog zakona predviđa se:

„Kad se protiv stranca donese mjera udaljavanja ili vraćanja čije je izvršenje neminovno, osobito kad se on zadržava na određenom mjestu iz članaka 74/8 i 74/9 ili je stavljen na raspolaganje vladi, on može, ako već nije zatražio odgodu u redovnom postupku, zatražiti odgodu izvršenja te mjere u iznimno hitnom postupku u roku propisanom u članku 39/57 stavku 1. trećem podstavku.

[…]

Predsjednik vijeća ili sudac u sporovima u vezi sa strancima provodi pažljivo i temeljito ispitivanje svih dokaza koji su mu podneseni, osobito onih koji mogu uputiti na to da postoje razlozi za vjerovanje da bi izvršenje pobijane odluke tužitelja moglo izložiti povredi temeljnih ljudskih prava od kojih se ne može odstupiti na temelju članka 15. stavka 2. [konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP], koje je podložno pažljivom i temeljitom nadzoru.”

18. U članku 39/84 navedenog zakona određuje se:

„Kad je Conseilu [du contentieux des étrangers] (Vijeće [za sporove u vezi sa strancima]) podnesen zahtjev za odgodu akta u skladu s člankom 39/82, on je jedino nadležan, privremeno i u uvjetima predviđenima u članku 39/82 stavku 2. prvom podstavku, naložiti sve mjere potrebne za zaštitu interesa stranaka ili osoba koje imaju interes za rješenje predmeta, osim mjera koje se odnose na građanska prava.

Te se mjere nalažu, nakon što su stranke saslušane ili uredno pozvane, obrazloženom odlukom predsjednika vijeća nadležnog za odlučivanje o meritumu ili suca u sporovima u vezi sa strancima kojeg on imenuje u tu svrhu.

U iznimno hitnom slučaju mogu se naložiti privremene mjere a da se ne saslušaju sve ili neke od stranaka.

Članak 39/82 stavak 2. drugi podstavak primjenjuje se na presude donesene u skladu s ovim člankom.

Kralj uredbom koju donosi Vijeće ministara utvrđuje postupak koji se odnosi na mjere opisane u ovom članku.”

19. Članak 39/85 stavci 1. i 3. istog zakona glase kako slijedi:

„1. Kad se protiv stranca donese mjera udaljavanja ili vraćanja čije je izvršenje neminovno, osobito kad se on zadržava na određenom mjestu iz članaka 74/8 i 74/9 ili je stavljen na raspolaganje vladi, on može, privremenim mjerama u smislu članka 39/84 zatražiti da Conseil [du contentieux des étrangers] (Vijeće [za sporove u vezi sa strancima]) što prije ispita prethodno podnesen zahtjev za odgodu u redovnom postupku, pod uvjetom da je on pokrenut i da Vijeće o njemu još nije donijelo odluku. Taj zahtjev za privremene mjere treba podnijeti u roku iz članka 39/57 stavka 1. trećeg podstavka.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., nakon zaprimanja zahtjeva za donošenje privremenih mjera ne može se nastaviti s prisilnim izvršenjem mjere udaljavanja ili vraćanja dok Conseil [du contentieux des étrangers] (Vijeće [za sporove u vezi sa strancima]) ne donese odluku o podnesenom zahtjevu. Ako odgoda nije odobrena, prisilno izvršenje mjere je iznova moguće.”

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

20. H. A. (u daljnjem tekstu: žalitelj iz kasacijskog postupka), palestinskog podrijetla, 22. svibnja 2017. stigao je u Belgiju. Sljedeći je dan u toj državi članici podnio zahtjev za azil.

21. Belgijska tijela saslušala su 31. svibnja 2017. žalitelja iz kasacijskog postupka kako bi odredila koja je država članica odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru primjene Uredbe Dublin III.

22. Belgijska tijela uputila su 22. lipnja 2017. španjolskim tijelima zahtjev za prihvat žalitelja iz kasacijskog postupka na temelju članka 12. stavka 2. te uredbe. Španjolska su tijela 4. srpnja 2017. pristala prihvatiti žalitelja iz kasacijskog postupka.

23. Belgijska su tijela 1. kolovoza 2017. donijela odluku o odbijanju prava na boravak u odnosu na žalitelja iz kasacijskog postupka te su mu naložila da napusti belgijsko državno područje (u daljnjem tekstu: odluka od 1. kolovoza 2017.).

24. Žalitelj iz kasacijskog postupka podnio je 25. kolovoza 2017. Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) tužbu za poništenje protiv te odluke i zahtjev za odgodu izvršenja. Istaknuo je da je njegov brat stigao u Belgiju 22. kolovoza 2017., da je u toj državi članici podnio zahtjev za azil i da je zbog zajedničkih aspekata njegova zahtjeva za azil i zahtjeva njegova brata neophodno da belgijska tijela navedene zahtjeve razmotre zajedno.

25. Presudom od 30. studenoga 2017. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odbio je tu tužbu, pri čemu je smatrao da su dolazak brata žalitelja iz kasacijskog postupka u Belgiju i bratov zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji se trenutačno razmatra, elementi nastali nakon odluke od 1. kolovoza 2017. i ne mogu utjecati na njezinu zakonitost.

26. Žalitelj iz kasacijskog postupka podnio je 28. prosinca 2017. Conseilu d'État (Državno vijeće) žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude, pri čemu je osobito tvrdio da navedena presuda povređuje članak 27. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 47. Povelje.

27. U potporu toj žalbi žalitelj iz kasacijskog postupka iznio je da 31. svibnja 2017., u trenutku kada su ga belgijska tijela saslušala u okviru određivanja države članice odgovorne za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, on još nije mogao istaknuti činjenicu da je, s jedne strane, njegov brat naknadno stigao u Belgiju i u toj državi članici podnio zahtjev za azil i, s druge strane, da su belgijska tijela prihvatila odgovornost za razmatranje potonjeg zahtjeva. Na taj se novi element mogao pozvati tek u svojoj tužbi protiv odluke od 1. kolovoza 2017. Žalitelj iz kasacijskog postupka tvrdio je da su belgijska tijela trebala zajedno ispitati zahtjeve za azil koje su podnijeli on i njegov brat zbog zajedničkih elemenata koji se odnose na progon koji su obojica pretrpjela. U tom pogledu, iz kasacijskog postupka osporava odbijanje Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) da uzme u obzir tu novu okolnost koja je nastala nakon odluke od 1. kolovoza 2017. i to što je on samo proveo nadzor zakonitosti, iako je navedena okolnost mogla biti odlučujuća u svrhu pravične analize njegova zahtjeva za azil i spriječiti donošenje odluke o njegovu transferu.

28. Conseil d'État (Državno vijeće) ističe da iz članka 39/2 stavka 2. Zakona od 15. prosinca 1980. proizlazi da se sudski nadzor koji izvršava Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u pogledu odluke o transferu donesene u okviru Uredbe Dublin III odnosi na zakonitost te odluke, na temelju spisa i informacija kojima raspolaže. U ovom slučaju odbijanje Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) da uzme u obzir elemente nastale nakon donošenja odluke od 1. kolovoza 2017. stoga je u skladu s tom odredbom.

29. Sud koji je uputio zahtjev ipak ima dvojbe u pogledu toga je li situacija u kojoj se provodi sudski nadzor odluke o transferu donesene u skladu s Uredbom Dublin III a da se pritom u svrhu ispitivanja zakonitosti te odluke ne uzimaju u obzir elementi nastali nakon njezina donošenja usklađena s pravom Unije, konkretno s pravom na djelotvoran pravni lijek predviđenim člankom 27. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 47. Povelje.

30. Sud koji je uputio zahtjev navodi da nije na njemu, kao kasacijskom sudu, da ocijeni kakav utjecaj novi elementi na koje se poziva iz kasacijskog postupka u praksi mogu imati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

31. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 27. [Uredbe Dublin III], zasebno ili u vezi s člankom 47. [Povelje], tumačiti na način da radi osiguranja prava na djelotvoran pravni lijek zahtijeva da nacionalni sud, ovisno o slučaju, uzme u obzir okolnosti koje su nastale nakon donošenja odluke o ‚dublinskom transferu'?"

32. Pisana očitovanja podnijeli su žalitelj iz kasacijskog postupka, belgijska i nizozemska vlada te Europska komisija. Žalitelj iz kasacijskog postupka, belgijska vlada i Komisija su na raspravi održanoj 9. studenoga 2020. podnijeli i usmena očitovanja.

IV. Analiza

A. Dopuštenost

33. U svojim pisanim očitovanjima belgijska vlada tvrdi da nije potrebno odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku uz obrazloženje da je Kraljevina Belgija, nakon isteka roka od šest mjeseci predviđenog za provedbu transfera u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III postala država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio žalitelj iz kasacijskog postupka.

34. U odgovoru na pisano pitanje koje je postavio Sud, Conseil d'État (Državno vijeće) naveo je da trenutačno ne može samoinicijativno i bez rasprave odlučiti da žalitelj iz kasacijskog postupka više nema interesa za ukidanje presude Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) od 30. studenoga 2017. i da odgovor na postavljeno pitanje više nije nužan za rješenje spora koji se vodi pred njim u njegovu svojstvu kasacijskog suda.

35. U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, budući da se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku [8].

36. U ovom slučaju, uzimajući u obzir tvrdnje suda koji je uputio zahtjev i njegovo stajališta u pogledu relevantnosti prethodnog pitanja, iako osobno imam ozbiljne dvojbe u pogledu obrazloženja tog stajališta, uključujući u okviru tužbe za poništenje i nadzora zakonitosti, valja zaključiti da je odgovor Suda na postavljeno pitanje i dalje koristan za rješenje spora u glavnom postupku.

37. Prema tome, zahtjev za prethodnu odluku analizirat ću kao dopušten.

8 Presuda od 10. prosinca 2020., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 31. i navedena sudska praksa)

B. Meritum

1. Nužnost sudskog nadzora u okviru kojeg se uzimaju u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu

38. U skladu s člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima pravo na djelotvoran pravni lijek u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

39. Opseg pravnog lijeka koji podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu stoji na raspolaganju protiv odluke o transferu donesene u odnosu na njega detaljno je naveden u uvodnoj izjavi 19. Uredbe Dublin III, u kojoj se napominje da bi, u svrhu osiguravanja poštovanja međunarodnog prava, djelotvoran pravni lijek protiv odluka o transferu koji je uspostavljen tom uredbom trebao obuhvatiti preispitivanje, s jedne strane, primjene navedene uredbe i, s druge strane, pravnog te činjeničnog stanja u državi članici u koju se podnositelja zahtjeva transferira [9].

40. Osim toga, u tekstu članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III ne spominje se nikakvo ograničenje argumenata koje tražitelj azila može istaknuti u okviru pravnog lijeka [10].

41. Sud je u više navrata razmotrio pitanje uzimanja u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Utvrdio je sljedeća dva slučaja koja zahtijevaju da sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o transferu ispita takve naknadne okolnosti.

a) Zaštita podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu od opasnosti da će biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u odgovornoj državi članici

42. Prvi slučaj odnosi se na situaciju u kojoj donesena odluka o transferu nije izvršena kako bi se Europskoj uniji i državama članicama omogućilo da poštuju svoje obveze u pogledu zaštite temeljnih prava podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 4. Povelje.

43. Sud je u tom smislu naveo da države članice, uključujući nacionalne sudove, ne smiju transferirati podnositelja zahtjeva za azil u odgovornu državu članicu kad je očito da sustavne nepravilnosti u postupku azila i uvjeti prihvata podnositelja zahtjeva za azil u toj državi članici predstavljaju ozbiljne i utvrđene razloge za vjerovanje da će podnositelj biti izložen stvarnoj opasnosti od nečovječnog i ponižavajućeg postupanju u smislu članka 4. Povelje [11].

9 Presuda od 26. srpnja 2017., Mengesteab C-670/16, EU:C:2017:587, t. 43. i navedena sudska praksa)

10 Presuda od 7. lipnja 2016. Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 36.)

11 Presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 94.) i od 10. prosinca 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, t. 60.)

44. Da bi došao do tog utvrđenja, Sud je uputio na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) [12]. Osim toga, treba napomenuti da je u jednom drugom predmetu ESLJP naveo da je, kako bi se ocijenilo postoji li za strance kojima prijeti protjerivanje ili izručenje navodna opasnost od postupanja protivnih članku 3. EKLJP-a, potrebno provesti *cjelovito i ex nunc* razmatranje situacije koja vlada u zemlji odredišta, uzimajući u obzir da se ta situacija može *promijeniti s vremenom* [13]. Ako čak i provođenje takvog *ex nunc* razmatranja kod samog ESLJP-a dovodi do zadrški [14], ono je potvrđeno [15].

45. Za potrebe primjene članka 4. Povelje 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 [16].

46. Članak 3. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III predstavlja kodifikaciju sudske prakse Suda [17]. Slijedom toga, samom se tom uredbom već izričito predviđa okolnost, odnosno postojanje sustavnih nedostataka u odgovornoj državi članici koji dovode do opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje, čiji nastanak nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sprečava njezino izvršenje.

47. U ovom slučaju, u glavnom se predmetu ne ističe pitanje opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u državi članici prihvata [18].

b) Postojanje okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu koje su odlučujuće za pravilnu primjenu Uredbe Dublin III

48. Drugi slučaj uzimanja u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu proizlazi iz sudske prakse Suda prema kojoj upućivanje u uvodnoj izjavi 19. Uredbe Dublin III na ispitivanje njezine primjene, u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu predviđenog u članku 27. stavku 1. te uredbe, treba razumjeti tako da mu je glavni cilj nadzor nad pravilnom primjenom kriterija za određivanje odgovorne države članice navedenih u poglavlju III. spomenute uredbe, uključujući kriterij za određivanje odgovornosti naveden u njezinu članku 12. [19].

49. Prema tome, članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III u vezi s njezinom uvodnom izjavom 19. može dovesti do osporavanja odgovornosti jedne države članice, čak i kada ne postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvat podnositeljâ zahtjeva za azil u toj državi članici koji bi mogli izazvati opasnost od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, u smislu članka 4. Povelje [20].

50. Sud je pojasnio i da je, što se tiče odluka o transferu, Unijin zakonodavac utvrdio jamstva njihove zakonitosti priznajući u članku 27. Uredbe Dublin III dotičnom tražitelju azila, među ostalim, pravo na djelotvoran pravni lijek protiv te odluke pred sudom, čiji opseg obuhvaća njezine činjenične i pravne okolnosti [21].

12 Presuda od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 88.). Sud je naveo presudu ESLJP-a od 21. siječnja 2011., M. S. S. protiv Belgije i Grčke (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

13 ESLJP, 23. svibnja 2007., Salah Sheekh protiv Nizozemske (CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, t. 136.)

14 Ravarani, G., *Évaluation de la crédibilité des demandeurs d'asile: charge de la preuve et limites de l'examen par la CEDH*, ESLJP, 2017., https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20170127_Ravarani_JY_FRA.pdf

15 Vidjeti osobito ESLJP, 23. ožujka 2016., F. G. protiv Švedske (CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, t. 115.).

16 Presuda od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 88.)

17 Presuda od 23. siječnja 2019., M. A. i dr. (C-661/17, EU:C:2019:53, t. 84.)

18 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su belgijska tijela u glavnom predmetu detaljno ispitala to pitanje u pogledu žalitelja iz kasacijskog postupka.

19 Presuda od 7. lipnja 2016. Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 44.)

20 Presuda od 7. lipnja 2016., Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, t. 22.)

21 Presuda od 16. veljače 2017., C. K. i dr. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 64.)

51. Presuda Shiri [22] bila je prvi korak u pogledu toga da Sud uzme u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu u svrhu određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

52. U predmetu u kojem je donesena ta presuda, nadležno austrijsko tijelo proglasilo je nedopuštenim zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio Majid Shiri, naložilo njegovo udaljavanje i utvrdilo da je njegovo upućivanje u Bugarsku bilo zakonito. M. Shiri podnio je tužbu protiv te odluke, pri čemu je istaknuo da je Republika Austrija postala odgovorna država članica za razmatranje njegova zahtjeva zbog isteka šestomjesečnog roka za transfer, kako je definiran u članku 29. stavcima 1. i 2. Uredbe Dublin III. U ovom je slučaju šestomjesečni rok istekao nakon donošenja odluke o transferu.

53. Sud je stoga trebao utvrditi je li u skladu s pravom Unije da austrijski sud pred kojim je pokrenut postupak uzme u obzir tu okolnost nakon donošenja odluke o transferu.

54. Sud je u tom pogledu odlučio da članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III u vezi s uvodnom izjavom 19. te uredbe, kao i članak 47. Povelje, treba tumačiti na način da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu 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*. Pravo koje nacionalni propis priznaje takvom podnositelju zahtjeva da se može pozvati na okolnosti nakon donošenja te odluke, u okviru žalbe usmjerene protiv nje, ispunjava tu obvezu propisivanja djelotvornog i brzog pravnog lijeka [23].

55. Sud je potom dodatno formalizirao svoj pristup u presudi Hasan [24]. U predmetu u kojem je donesena ta presuda, Aziz Hasan je nakon podnošenja zahtjeva za azil u Njemačkoj transferiran u Italiju, državu članicu u kojoj je podnio prvi zahtjev za azil, zbog toga što je u Njemačkoj odbijena njegova tužba za poništenje protiv odluke o transferu, te se on nezakonito vratio u Njemačku. Budući da je A. Hasan podnio žalbu, njemačko zakonodavstvo predviđalo je da sud koji postupa povodom tužbe protiv odluke o transferu mora, u načelu, odlučiti s obzirom na činjeničnu situaciju koja postoji u trenutku održavanja posljednjeg ročišta pred tim sudom, odnosno ako se ne održava rasprava, u trenutku kada taj sud odlučuje o toj tužbi.

56. Sud je u presudi Hasan uputio na presudu Shiri te je pritom naveo da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravnim lijekom koji mu omogućuje *da se pozove na okolnosti koje su nastupile nakon što je u odnosu na njega donesena odluka o transferu*, kada je njihovo uzimanje u obzir *odlučujuće za pravilnu primjenu Uredbe Dublin III* [25].

57. U okviru ovoga predmeta, čini mi se da se iz tumačenja Suda u presudama Shiri i Hasan mogu izvesti dva zaključka.

58. S jedne strane, kad primjenjuje pravo Unije, nadležan nacionalni sud dužan je uzeti u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu. Prema mojem mišljenju, to je rješenje u potpunosti opravdano jer je u ovom slučaju navedena okolnost mogla utjecati na primjenu Uredbe Dublin III na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu [26]. Naime cilj te uredbe upravo je, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 5., primjena objektivnih i poštenih kriterija i za države članice i za

22 Presuda od 25. listopada 2017. (C-201/16, u daljnjem tekstu: presuda Shiri , EU:C:2017:805)

23 Presuda Shiri, t. 46.

24 Presuda od 25. siječnja 2018. (C-360/16, u daljnjem tekstu: presuda Hasan , EU:C:2018:35)

25 Presuda Hasan, t. 31. Sud se u tom predmetu stoga složio s mišljenjem nezavisnog odvjetnika Y. Bota (C-360/16, EU:C:2017:653, t. 79.) prema kojem se sudski nadzor nad odlukom o transferu mora moći odnositi osobito na pravne i činjenične elemente nakon pobijane odluke i uključivati moguće promjene okolnosti relevantnih za određivanje odgovornosti država članica za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

26 Sud je ponovio to tumačenje u pogledu šestomjesečnog roka u presudi od 19. ožujka 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, t. 66. do 69.).

predmetne osobe. Ako okolnost nastala nakon donošenja odluke o transferu objektivno može utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, podnositelj zahtjeva mora biti u mogućnosti pozvati se na nju pred nadležnim nacionalnim sudom i od toga imati koristi [27].

59. S druge strane, pravo priznato podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se razmotre okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu izravno se temelji na odredbama prava Unije. Naime Sud je došao do tog zaključka prilikom tumačenja članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III u vezi s člankom 47. Povelje.

60. Jasno je da je Sud u tim dvjema presudama uspostavio načelo obveznog uzimanja u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu, ali samo ako one mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

61. Naime, kad bi se u okviru jednog ili nekoliko uzastopnih pravnih lijekova prihvatilo razmatranje neodlučujućih navedenih okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu, to bi lako moglo dovesti do prekoračenja šestomjesečnog roka iz članka 29. stavaka 1. i 2. Uredbe Dublin III, čime bi se ugrozio cilj brzine u obradi zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz uvodne izjave 5. te uredbe. Ta situacija predstavljala bi zlouporabu mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, osobito s obzirom na prvi dolazak na područje Unije.

2. Postupovni opseg članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III

62. Budući da je Sud naveo da nacionalni sudovi koji odlučuju o pravnom lijeku protiv odluke o transferu trebaju uzeti u obzir određene okolnosti nastale nakon donošenja te odluke, čini mi se da je, kako bi se odredio postupovni opseg tog sudskog nadzora, potrebno ispitati je li taj nadzor usklađen s pravom Unije.

a) Argumenti u korist postupovne autonomije dodijeljene državama članicama

63. Nekoliko tekstualnih argumenata ide u prilog tomu da se državama članicama priznaje postupovna autonomija kako bi se uzeli u obzir elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu u okviru primjene Uredbe Dublin III.

64. Prvi argument temelji se na tekstu članka 27. stavka 1. te uredbe. Naime, tom se odredbom samo predviđa da podnositelj zahtjeva ima pravo na djelotvoran pravni lijek u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom. U navedenoj se odredbi uopće ne upućuje na mogućnost da sud pred kojim se vodi postupak provede *ex nunc* razmatranje.

65. To je velika razlika u odnosu na članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 u kojem se izričito navodi da države članice osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa *cjelovito i ex nunc* razmatranje činjenica i pravnih pitanja [28]. Suprotno tomu, šutnja zakonodavca Unije u pogledu mogućnosti takvog razmatranja u okviru članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III ide u prilog tomu da države članice imaju postupovnu autonomiju.

27 Vidjeti Hruschka, C., i Maiani, F., „Dublin III Regulation (EU) n° 604/2013”, u Hailbronner, K., i Thym, D., (ur.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. izdanje, C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016., str. 1478. do 1604., konkretno str. 1567., prema kojima članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje činjenica i pravnih pitanja, poput članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32.

28 Za značenje te odredbe vidjeti presudu od 4. listopada 2018., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 93.). Kao što to ističe Sud, izraz *ex nunc* naglašava obvezu suda da provede ocjenu kojom se, ovisno o slučaju, uzimaju u obzir novi elementi nastali nakon donošenja pobijane odluke.

66. Drugi argument proizlazi iz teksta članka 7. stavka 2. te uredbe prema kojem se odgovorna država članica 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. Riječ je o pravilu kojim se nastoji spriječiti da podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu izbjegnu kriterije predviđene navedenom uredbom. Stoga se *ex nunc* nadzor može provesti samo iznimno.

67. Te bi se odredbe mogle tumačiti u smislu nepostojanja pravila Unije u tom području. Sud se tako u nedavnoj presudi oslonio na tekst članka 46. stavka 4. Direktive 2013/32, pri čemu je odlučio da prepušta državama članicama da predvide potrebna pravila kako bi podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu mogli ostvariti svoje pravo na djelotvoran pravni lijek. Sud je iz toga zaključio da su pravila o kojima je riječ u tom predmetu obuhvaćena načelom postupovne autonomije država članica, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti [29].

b) Argumenti u korist postojanja sudskog nadzora usklađenog pravom Unije

68. Tekstualni argumenti u korist postupovne autonomije dodijeljene državama članicama nisu nevažni. Međutim čini mi se da je Sud o toj raspravi odlučio u presudama Shiri i Hasan.

69. Naime, Sud u tim presudama uopće nije spomenuo postupovnu autonomiju dodijeljenu državama članicama koja bi išla tako daleko da se nadležnom nacionalnom sudu oduzme bilo kakva mogućnost da ispita okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu. Suprotno tomu, kao što sam to istaknuo u točki 59. ovog mišljenja, Sud je zaključio da takve okolnosti nastale nakon donošenja treba uzeti u obzir na temelju članka 27. Uredbe Dublin III, u vezi s člankom 47. Povelje. Na temelju tih dvaju članaka, u vezi s uvodnom izjavom 19. Uredbe Dublin III podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima pravo da nadležan nacionalni sud ispita okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na njega.

70. Osim toga, ta sudska praksa nije protivna tekstu članka 7. stavka 2. Uredbe Dublin III. Naime, s jedne strane, u skladu s tom odredbom, *uprava države članice* u kojoj je podnositelj predao zahtjev za međunarodnu zaštitu treba odrediti odgovornu državu članicu na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev. S druge strane, kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita tog podnositelja zahtjeva, *nacionalni sud* kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o transferu mora uzeti u obzir naknadne okolnosti, kao što je istek šestomjesečnog roka iz članka 29. stavaka 1. i 2. Uredbe Dublin III, koje su odlučujuće za pravilnu primjenu te uredbe u okviru razmatranja *ex nunc*.

c) Međuzaključak

71. Smatram da je Sud jasno povezao pravo podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na uzimanje u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu koje mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje njegova zahtjeva, s posebnim odredbama prava Unije koje čine njegovu pravnu osnovu.

72. Iz toga slijedi da je sudski nadzor tih naknadnih okolnosti usklađen pravom Unije, u smislu da nadležni nacionalni sudovi, neovisno o nacionalnom postupovnom propisu koji se odnosi na opseg tog nadzora, moraju obavezno uzeti u obzir određene okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu.

29 Presuda od 9. rujna 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 33. do 35.)

3. Situacija u kojoj nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o transferu ne raspolaže pravom da ispita okolnosti nastale nakon te odluke

73. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud o tome je li s pravom Unije usklađena situacija u kojoj se nacionalnim propisom ne predviđa mogućnost da nacionalni sud uzme u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

a) Uvjeti usklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije

74. Presude Shiri i Hasan odnosile su se na situacije u kojima se nacionalnim propisom omogućivalo *ex nunc* razmatranje okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu. Međutim, budući da Sud nije ograničio primjenu svoje sudske prakse na poštovanje tog uvjeta, stoga mi se čini da se to rješenje može primijeniti i na nacionalni propis kojim se ne predviđa takvo ispitivanje.

75. U ovom slučaju, Conseil d'État (Državno vijeće) poziva se na činjenicu da se nacionalnim propisom utvrđuje da Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) provodi nadzor zakonitosti pobijane odluke. Iz toga proizlazi da potonji sud treba odlučiti na temelju činjenične situacije koja je postojala u trenutku donošenja odluke o transferu. Belgijska vlada ipak je na usmenoj raspravi tvrdila da Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u okviru svojeg ispitivanja ima pravo uzeti u obzir elemente nastale nakon donošenja odluke o transferu.

76. U tom pogledu valja podsjetiti da pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju pretpostavku relevantnosti [30]. Uzimajući stoga u obzir podatke koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, valja pretpostaviti da se, iako imam dvojbe u tom pogledu, sudskim nadzorom koji provodi Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ne omogućuje da se uzmu u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

77. Na prvi se pogled ne čini da je takav sudski nadzor u skladu s pravom Unije jer ne odgovara tumačenju Suda u presudama Shiri i Hasan.

78. Međutim, s jedne strane, uzimanje u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu koje se nalaže pravom Unije ne podrazumijeva, prema mojem mišljenju, da se izmijeni vrsta sudskog nadzora predviđenog nacionalnim pravom, odnosno nadzor zakonitosti.

79. Smatram da se u tom smislu sudskom praksom ESLJP-a ne zahtijeva takva izmjena [31]. U tom pogledu, čini mi se korisnim istaknuti da je ESLJP već presudio da nacionalni sud, iako ne može svojim činjeničnim utvrđenjima zamijeniti ona upravnog tijela, ima ovlast osigurati da ta utvrđenja ili zaključci koji iz njih proizlaze nisu proizvoljni ni nerazumni i da se takav postupak može razumno očekivati od žalbenog suda u specijaliziranim pravnim područjima, konkretno kada su činjenice već utvrđene tijekom kvazisudskog postupka kojim se poštuju zahtjevi predviđeni člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a. U konačnici, ESLJP je smatrao da takav nadzor ne predstavlja povredu te odredbe EKLJP-a [32].

30 Presuda od 10. prosinca 2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 31.)

31 ESLJP je presudio da su donošenjem članka 1. Protokola br. 7 uz EKLJP, koji sadržava posebna jamstva za postupke protjerivanja stranaca, države jasno naznačile svoju želju da te postupke ne uključe u područje primjene članka 6. stavka 1. EKLJP-a (ESLJP, 5. listopada 2000., Maaouia protiv Francuske, CE:ECHR:2000:1005JUD003965298, t. 37.). Međutim, objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) pojašnjavaju u pogledu članka 47. Povelje da „[p]rema pravu Unije, pravo na pravično saslušanje nije ograničeno na sporove koji se odnose na prava i obveze građanskog prava. To je jedna od posljedica činjenice da je Unija zajednica temeljena na vladavini prava kako je Sud istaknuo u [presudi od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166)]. Međutim, u svim aspektima osim njihovog područja primjene, jamstva EKLJP-a primjenjuju se na Uniju na sličan način".

32 ESLJP, 22. studenoga 1995., Bryan protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, t.. 47.)

80. U presudi Sigma Radio Television Ltd protiv Cipra [33], ESLJP je sažeo svoje tumačenje u kontekstu klasičnog izvršavanja ovlasti uprave u specijaliziranim područjima prava koja zahtijevaju određeno profesionalno iskustvo ili posebna znanja, pri čemu je utvrdio kriterije kako bi se ocijenilo je li nadzor bio dovoljan u smislu EKLJP-a. Iz te sudske prakse proizlazi da, kako bi „sud" mogao odlučiti u sporu o građanskim pravima i obvezama u skladu s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a, potrebno je da ima nadležnost za razmatranje svih činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za spor koji se pred njim vodi. U određenim uvjetima, nadzor zakonitosti koji provodi nacionalni sud u skladu je s tim zahtjevima.

81. Na temelju te sudske prakse može se smatrati da, ako ne postoji odredba prava Unije koja se odnosi na to pitanje, njime se od države članice ne može zahtijevati da u okviru uzimanja u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu naloži nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak da odluči uz izvršavanje neograničene nadležnosti.

82. S druge strane, budući da je radi usklađenosti s pravom Unije obvezno uzeti u obzir naknadne okolnosti, smatram da ispitivanje tih okolnosti treba provesti isti nacionalni sud, uključujući u okviru drugog postupka ili postupka pokrenutog pred drugim nacionalnim sudom, pod uvjetom da ti postupci predstavljaju djelotvoran i brzi pravni lijek [34]. U tom smislu donesena presuda treba biti obvezujuća za sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o transferu a da se pritom ne ugrožava cilj brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Naime, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći imati pravo da se stvarno uzmu u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu koje mogu utjecati na određivanje odgovorne države članice, kako bi se zajamčio djelotvoran pristup postupcima odobravanja međunarodne zaštite.

83. Zaključno, činjenica da je sudski nadzor okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu usklađen pravom Unije ne oduzima državama članicama mogućnost da odrede nadležne sudove i uspostave postupovna pravila za pravne lijekove u okviru primjene članka 27. Uredbe Dublin III i članka 47. Povelje. U tom pogledu države članice trebaju osigurati da se zakonitost odluke o transferu može dovesti u pitanje kada su okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu odlučujuće za pravilnu primjenu te uredbe.

84. Točno je da je mala razlika sa situacijom o kojoj je riječ u glavnom predmetu u kojem je donesena presuda Unibet [35], u kojoj je Sud odlučio da načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja se osobama dodjeljuju pravom Unije treba tumačiti na način da u pravnom poretku države članice ne zahtijeva postojanje autonomnog pravnog lijeka, kojim se najprije nastoji ispitati usklađenost nacionalnih odredbi s člankom 49. UEZ-a (sada članak 56. UFEU-a), uzimajući u obzir da drugi djelotvorni pravni lijekovi, koji nisu manje povoljni od onih koji uređuju slične nacionalne postupke, omogućuju da se podredno ocijeni takva usklađenost.

85. Međutim ta razlika proizlazi iz činjenice da u okviru Uredbe Dublin III postoji posebna pravna osnova za nadzor koji provode nacionalni sudovi, odnosno članak 27. te uredbe, kojim se uvodi *žalba* protiv odluke o transferu. Suprotno tomu, s obzirom na okolnosti nastale nakon donošenja te odluke na koje se poziva podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, načini nadzora nacionalnih sudova mogu imati više oblika ako se poštuju uvjeti koji su, prema mojem mišljenju, predviđeni pravom Unije, kao što su oni navedeni u točki 82. ovog mišljenja.

33 ESLJP, 21. listopada 2011. (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, t. 151. do 157.)

34 Vidjeti u tom smislu presude Shiri, t. 44. i Hasan, t. 31.

35 Presuda od 13. ožujka 2007. (C-432/05, EU:C:2007:163)

b) Postojanje hitnog postupka i privremenih mjera

86. U svojim pisanim očitovanjima belgijska vlada tvrdi da će se, na temelju Zakona od 15. prosinca 1980.[36], okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu uzimati u obzir kao krajnje hitna mjera u obliku upravnog postupka privremene pravne zaštite. Predsjednik vijeća ili sudac u sporovima u vezi sa strancima stoga treba ispitati sve dokaze koji su mu podneseni. Belgijskim se pravom tako predviđa *ex nunc* razmatranje situacije u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U okviru privremenih mjera Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) treba provesti i *ex nunc* razmatranje. Prema tome, svi pravni lijekovi dostupni tom podnositelju zahtjeva omogućuju da se uzmu u obzir okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu.

87. Kao što se to navodi u točki 82. ovog mišljenja, smatram da se takve naknadne okolnosti mogu uzeti u obzir u okviru nekog drugog postupka osim onog protiv odluke o transferu, pod uvjetom da on predstavlja djelotvoran i brz pravni lijek, ali u tom slučaju, presuda donesena u okviru tog drugog pravnog lijeka mora biti obvezujuća za sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o transferu.

88. Tako povezani pravni lijekovi dostupni podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici trebaju omogućiti cjelovito uzimanje u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu koje mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tom smislu, ti pravni lijekovi trebaju moći dovesti do toga da se odluka o transferu ne izvrši *konačno* ako okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu imaju takav utjecaj.

89. Valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi sustav suradnje koji je ustanovljen člankom 267. UFEU-a zasniva na jasnoj razdiobi ovlasti između nacionalnih sudova i Suda. U okviru postupka koji je uveden tim člankom odredbe unutarnjeg prava tumače sudovi država članica, a ne Sud, te Sud nema nadležnost za odlučivanje o usklađenosti pravila unutarnjeg prava s odredbama prava Unije. Nasuprot tomu, Sud je nadležan pružiti nacionalnom sudu sve odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji mu omogućuju ocjenu usklađenosti pravila unutarnjeg prava s propisima Unije[37].

90. S obzirom na tu sudsku praksu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri omogućuju li različiti pravni lijekovi predviđeni nacionalnim propisima da se ispuni uvjet punog učinka koji imaju okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu koje mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

91. U slučaju poput ovoga, belgijski propis usklađen je sa sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presuda Shiri i Hasan. U suprotnom slučaju, obveza nacionalnog suda da uzme u obzir takve naknadne okolnosti ne bi bila ispunjena s obzirom na pravo Unije.

4. Okolnost da je brat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nakon što je podnositelju odbijen zahtjev u državi članici, podnio isti zahtjev u toj državi članici

92. Pod pretpostavkom da se nacionalnim pravom omogućuje uzimanje u obzir okolnosti nastalih nakon donošenja odluke o transferu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, valja ispitati može li činjenica na koju se poziva žalitelj iz kasacijskog postupka, odnosno da je nakon odbijanja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i njegov brat podnio zahtjev u istoj državi članici, utjecati na određivanje odgovorne države članice u okviru primjene Uredbe Dublin III.

36 Vidjeti u pogledu tog zakona Carlier J.-Y., „Évolution procédurale du statut de l'étranger: constats, défis, propositions", *Journal des tribunaux*, br. 6425, 12. veljače 2011., str. 117.

37 Presuda od 18. studenoga 2020., Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932, t. 29. i navedena sudska praksa)

93. U tom pogledu žalitelj iz kasacijskog postupka naveo je da, zbog zajedničkih elemenata koji se odnose na progon koji su pretrpjeli on i brat, zajedničko razmatranje njihovih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje u ovom slučaju provode belgijska tijela, može jamčiti njihovu poštenu analizu i djelotvoran pristup međunarodnoj zaštiti, čime se pobija odluka o transferu donesena u odnosu na njega.

94. Što se tiče tog argumenta, valja naglasiti da svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu treba obraditi razmatranjem svakog zasebnog slučaja podnositelja zahtjeva. Kao što je to istaknuo Sud, iz obveze pojedinačne procjene i cjelovitog razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu proizlazi da takvi zahtjevi koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji, iako se na njih mogu primjenjivati mjere radi postupanja s bilo kakvom eventualnom povezanošću, moraju biti predmet razmatranja situacije pojedine konkretne osobe. Stoga se ti zahtjevi ne mogu zajednički procjenjivati [38].

95. Uredbom Dublin III ipak se utvrđuju posebni kriteriji koji mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Takav je osobito slučaj sa situacijom članova obitelji podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji je predviđen člankom 10. te uredbe.

96. U ovom slučaju, ne može se smatrati da je brat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu jedan od „članova obitelji" u smislu članka 2. točke (g) Uredbe Dublin III, uzimajući u obzir definiciju navedenu u toj odredbi. Stoga se ni na podnositelja zahtjeva ni njegova brata ne može primijeniti članak 10. te uredbe [39]. Osim toga, punoljetna osoba, kao što je brat žalitelja iz kasacijskog postupka, nije obuhvaćena područjem primjene članka 11. navedene uredbe.

97. Žalitelj iz kasacijskog postupka naveo je na raspravi da je njegov zahtjev povezan s člankom 17. stavkom 1. Uredbe Dublin III koji predviđa diskrecijsku klauzulu prema kojoj, iznimno od članka 3. stavka 1. te uredbe, svaka država članica može odlučiti da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljanin treće zemlje i onda kada takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz navedene uredbe.

98. Međutim, kao što je to odlučio Sud, članak 27. stavak 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se njime ne nalaže propisivanje pravnog lijeka protiv odluke o neprimjeni ovlasti predviđene u članku 17. stavku 1. te uredbe, što ne utječe na mogućnost osporavanja te odluke pravnim lijekom protiv odluke o transferu [40].

99. U tim okolnostima, ne čini se da sama činjenica da je, nakon što je prva država članica donijela odluku o odbijanju prava na boravak u odnosu na podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pri čemu je smatrala da je druga država članica odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva, brat podnositelja zahtjeva podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici predstavlja naknadnu okolnost koja može utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru primjene Uredbe Dublin III u vezi s člankom 47. Povelje.

38 Presuda od 4. listopada 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 58.)

39 Sud koji je uputio zahtjev u svojoj odluci usto navodi da žalitelj iz kasacijskog postupka ne osporava činjenicu da članak 10. Uredbe Dublin III nije primjenjiv na njega.

40 Presuda od 23. siječnja 2019., M. A. i dr. (C-661/17, EU:C:2019:53, t. 79.)

V. Zaključak

100. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Conseil d'État (Državno vijeće) odgovori na sljedeći način:

Članak 27. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne raspolaže pravnim lijekom koji mu omogućuje da se pozove na okolnosti nastale nakon donošenja odluke o transferu u odnosu na njega, koje mogu utjecati na određivanje države članice odgovorne za razmatranje njegova zahtjeva. Takve naknadne okolnosti treba moći uzeti u obzir isti nacionalni sud koji je odlučio o odluci o transferu, uključujući u okviru drugog postupka ili postupka pokrenutog pred drugim nacionalnim sudom, pod uvjetom da ti postupci predstavljaju djelotvoran i brzi pravni lijek, čiji je rezultat obvezujući za sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o transferu, što je na nacionalnom sudu da provjeri, u svrhu određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.