Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

30. ožujka 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 27. – Pravno sredstvo protiv odluke o transferu donesene u odnosu na tražitelja azila – Članak 29. – Odgoda izvršenja odluke o transferu – Rok za transfer – Prekid roka za izvršenje transfera – Direktiva 2004/81/EZ – Dozvola boravka izdana državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili kojima je pružena pomoć pri nezakonitom useljavanju, koji surađuju s nadležnim tijelima – Članak 6. – Razdoblje za razmišljanje – Zabrana izvršenja naloga za udaljavanje – Pravna sredstva”

U predmetu C-338/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 26. svibnja 2021., koju je Sud zaprimio 31. svibnja 2021., u postupku

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

S. S.,

N. Z.,

S. S.,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca prvog vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 14. srpnja 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za S. S., A. Khalaf i P. A. J. Mulders, *advocaten*,

* Jezik postupka: nizozemski

– za N. Z., F. M. Holwerda, *advocaat*,

– za S. S., M. H. R. de Boer, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, M. H. S. Bréchot i D. Colas, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller i A. Hoesch, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga i F. Wilman, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. studenog 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 27. stavka 3. 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. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.).

2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik), s jedne strane, i osoba S. S., N. Z. i S. S., državljana trećih zemalja, s druge strane, u pogledu odluka državnog tajnika da odbaci bez razmatranja njihove zahtjeve za međunarodnu zaštitu i da naloži njihov transfer u Italiju.

Pravni okvir

Direktiva 2004/81/EZ

3 Člankom 1. Direktive Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili [kojima je pružena pomoć pri nezakonitom useljavanju], koji surađuju s nadležnim tijelima (SL 2004., L 261, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 59.), određeno je:

„Svrha ove Direktive jest utvrditi uvjete za izdavanje [dozvole boravka] ograničenoga trajanja, povezan[e] s trajanjem odgovarajućih nacionalnih postupaka, državljanima trećih zemalja koji surađuju u borbi protiv trgovine ljudima ili protiv pomaganja nezakonitog useljavanja.”

4 Članak 4. te direktive glasi kako slijedi:

„Ova Direktiva ne sprečava države članice da donesu ili zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se ova Direktiva odnosi.”

5 Člankom 6. navedene direktive predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da državljanima trećih zemalja na koje se to odnosi bude dano razdoblje za razmišljanje koje će im omogućiti da se smjeste i da izbjegnu utjecaj počinitelja kaznenih djela kako bi mogli donijeti odluku na temelju pravih informacija o tome hoće li surađivati s nadležnim tijelima.

Trajanje i početak vremenskog roka iz prvog podstavka utvrđuje se u skladu s odredbama nacionalnog prava.

2. Tijekom razdoblja predviđenog za razmišljanje te za vrijeme čekanja odluke nadležnih tijela, prema državljanima trećih zemalja na koje se to odnosi postupa se u skladu s odredbama članka 7. i protiv njih nije moguće izvršenje nikakvih naloga o [udaljavanju].

3. Razdoblje za razmišljanje ne omogućuje pravo na boravak u skladu s odredbama ove Direktive.

4. Država članica može u svako doba prekinuti razdoblje za razmišljanje […] zbog razloga povezanih s javnim poretkom i zaštitom nacionalne sigurnosti.”

6 Članak 7. te direktive definira postupak u pogledu državljana trećih zemalja o kojima je riječ prije izdavanja dozvole boravka.

7 U skladu s člankom 8. Direktive 2004/81:

„1. Nakon isteka razdoblja predviđenog za razmišljanje, ili prije isteka tog roka, ako nadležna tijela smatraju da je državljanin treće države na kojeg se to odnosi već ispunio kriterij iz podstavka (b), države članice razmatraju:

(a) je li potrebno produživanje njegova boravka na njihovom teritoriju u svrhe istrage ili sudskog postupka; i

(b) je li on pokazao jasnu namjeru da surađuje; i

(c) je li prekinuo sve veze s osobama osumnjičenima za počinjenje kaznenih djela iz članka 2. stavaka (b) i (c).

2. Za izdavanje [dozvole boravka], ničim ne utječući na razloge koji su povezani sa zaštitom pravnog poretka i nacionalne sigurnosti, potrebno je ispunjavanje uvjeta iz stavka 1.

3. Ničim ne utječući na odredbe o povlačenju […], [dozvola boravka] vrijedi najmanje šest mjeseci. Produžuje se ako su i dalje ispunjeni uvjeti iz stavka 2. ovog članka.”

Uredba Dublin III

8 Uvodne izjave 4. i 5. Uredbe Dublin III glase kako slijedi:

„(4) U zaključcima [Europskog vijeća tijekom njegova posebnog sastanka] iz Tamperea [15. i 16. listopada 1999.,] navodi se također da bi [zajednički europski sustav azila (CEAS)] u kratkom vremenskom razdoblju morao 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, 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.”

9 Poglavlje VI. te uredbe, naslovljeno „Postupci za prihvat i ponovni prihvat”, u svojem odjeljku IV., naslovljenom „Postupovne zaštitne mjere”, sadržava članak 27., koji je naslovljen „Pravni lijekovi”, koji u stavcima 1., 3. i 4. određuje:

„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. 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.”

10 U odjeljku VI. poglavlja VI. navedene uredbe, koji je naslovljen „Transferi” članak 29., koji je naslovljen „Modaliteti i rokovi”, u stavcima 1. i 2. određuje:

„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 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 prethodno pitanje

11 Tuženici iz glavnog postupka podnijeli su uzastopno dvije vrste zahtjeva za dozvolu boravka u Nizozemskoj.

12 Kao prvo, oni su 19. travnja, 5. rujna odnosno 7. listopada 2019. podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Državni tajnik je talijanskim tijelima podnio zahtjeve za prihvat ili ponovni prihvat tuženikâ iz glavnog postupka. Ta su tijela, izričito ili prešutno, prihvatila te zahtjeve 12. lipnja, 20. studenoga odnosno 28. studenoga 2019.

13 Državni je tajnik 1. kolovoza 2019. te 17. siječnja i 8. veljače 2020. odlučio bez razmatranja odbiti zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli tuženici iz glavnog postupka i naložiti njihov transfer u Italiju.

14 Tuženici iz glavnog postupka podnijeli su tužbe za poništenje tih odluka prvostupanjskim sudovima.

15 Ti su sudovi 21. studenoga 2019., 1. rujna 2020. i 16. rujna 2020. poništili navedene odluke osobito jer je rok za transfer predviđen člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III istekao i jer je Kraljevina Nizozemska stoga postala odgovorna za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli tuženici iz glavnog postupka. Navedeni su sudovi također naložili državnom tajniku da donese nove odluke o tim zahtjevima za međunarodnu zaštitu.

16 Državni je tajnik podnio žalbu protiv presuda koje su donijeli ti sudovi Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev. On je svojim žalbama priložio zahtjeve za privremene mjere kojima je tražio, s jedne strane, da on ne mora donijeti novu odluku dok se ne odluči o žalbama i, s druge strane, da se odredi zastoj roka za transfer. Sud koji je uputio zahtjev prihvatio je te zahtjeve 22. travnja, 21. rujna i 16. studenoga 2020.

17 Kao drugo, tuženici iz glavnog postupka 1. listopada 2019., 21. veljače 2020. i 4. ožujka 2020. prijavili su trgovinu ljudima čije su bili žrtve u Nizozemskoj ili Italiji. Te prijave je državni tajnik smatrao zahtjevima za dozvole boravka, povezane s privremenim humanitarnim razlozima.

18 Državni tajnik odbio je te zahtjeve odlukama od 7. listopada 2019., 3. ožujka i 6. travnja 2020.

19 Tuženici iz glavnog postupka podnijeli su 4. studenoga 2019., 30. ožujka 2020. i 6. travnja 2020. zahtjeve za preispitivanje tih odluka. Državni je tajnik odbio je zahtjeve za preispitivanje podnesene protiv tih odluka ili su ti zahtjevi bili povučeni 16. prosinca 2019., 22. travnja i 28. kolovoza 2020.

20 U potporu žalbama podnesenima protiv presuda kojima su poništene odluke o transferu državni tajnik ističe da je rok za transfer predviđen člankom 29. Uredbe Dublin III, na temelju primjenjivog nacionalnog propisa, zastao podnošenjem zahtjeva za preispitivanje u pogledu odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima.

21 Sud koji je uputio zahtjev smatra da doslovno tumačenje članka 27. stavka 3. i članka 29. Uredbe Dublin III podrazumijeva da se tim odredbama protivi propis koji predviđa da podnošenje takvog zahtjeva za preispitivanje podrazumijeva odgodu izvršenja prethodno donesene odluke o transferu i zastoj roka za transfer.

22 Ipak, taj sud smatra da četiri argumenta idu u prilog suprotnom rješenju.

23 Prvo, takvo je rješenje nužno kako bi se zajamčio koristan učinak Uredbe Dublin III i Direktive 2004/81, uz istodobno izbjegavanje zlouporabe prava. Naime, u praksi bi bilo teško ispitati zahtjev za dozvolu boravaka, a zatim zahtjev za preispitivanje prije isteka roka za transfer ako je u odnosu na podnositelja zahtjeva prethodno donesena odluka o transferu. Stoga bi nepostojanje zastoja roka za transfer u slučaju podnošenja zahtjeva za preispitivanje odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima promicalo *forum shopping* te bi potaknulo nacionalna tijela na to da s prijavama trgovine ljudima ne postupaju s dovoljnom pozornosti.

24 Drugo, pojam „odluka o transferu” iz članka 27. stavka 3. Uredbe Dublin III može se tumačiti kao da se odnosi i na „djelotvorno izvršenje transfera”. Podnošenje pravnog sredstva koje sprječava takvo izvršenje stoga proizlazi iz te odredbe i podrazumijeva zastoj roka za transfer.

25 Treće, država članica može se odlučiti za zastoj roka za transfer na temelju svoje postupovne autonomije.

26 Četvrto, tri mogućnosti navedene u članku 27. stavku 3. Uredbe Dublin III međusobno se ne isključuju. Stoga okolnost da je Kraljevina Nizozemska odlučila prenijeti mogućnost opisanu u članku 27. stavku 3. točki (c) te uredbe ne sprečava da se smatra da je zahtjev za preispitivanje poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku istodobno obuhvaćeno mogućnošću iz članka 27. stavka 3. točke (a) navedene uredbe.

27 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 27. stavak 3. i članak 29. Uredbe [Dublin III] tumačiti na način da im se ne protivi nacionaln[i propis] poput [onog o kojem je riječ u glavnom postupku] kojim se država članica odlučila za provedbu članka 27. stavka 3. točke (c) [te uredbe], ali kojom je priznala suspenzivni učinak, u pogledu provedbe odluke o transferu, i [zahtjevu za preispitivanje i žalbi] protiv odluke u postupku o zahtjevu za izdavanje [dozvole boravka povezane s] trgovinom ljudima koja nije odluka o transferu, no koja privremeno sprečava stvarni transfer?”

O prethodnom pitanju

28 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 29. stavke 1. i 2. Uredbe Dublin III, u vezi s njezinim člankom 27. stavkom 3., tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji predviđa da podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima podrazumijeva, s jedne strane, odgodu izvršenja prethodno donesene odluke o transferu tog državljanina treće zemlje i, s druge strane, zastoj ili prekid roka za transfer navedenog državljanina treće zemlje.

29 Članak 29. stavak 1. Uredbe Dublin III predviđa da se transfer osobe o kojoj je riječ u odgovornu državu članicu provodi u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, koliko je to praktički najbrže moguće, a najkasnije u roku šest mjeseci nakon što druga država članica odobri prihvat ili ponovni prihvat te osobe ili nakon konačne odluke o žalbi, ako u skladu s člankom 27. stavkom 3. te uredbe postoji suspenzivni učinak.

30 U skladu s člankom 29. stavkom 2. navedene uredbe, ako se transfer ne izvrši u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati osobu o kojoj je riječ i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu.

31 Radi određivanja učinaka članka 29. te uredbe u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je cilj primjenjivog nacionalnog propisa olakšati primjenu Direktive 2004/81, valja, kao prvo, provjeriti, nameće li direktiva, ili u najmanju ruku, dopušta li ona da izvršenje prethodno donesene odluke o transferu bude odgođeno do donošenja odluke o pravnom sredstvu protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima.

32 U skladu s člankom 1. Direktive 2004/81, njezina je svrha utvrditi uvjete za izdavanje dozvole boravka ograničenoga trajanja državljanima trećih zemalja koji surađuju u borbi protiv trgovine ljudima ili protiv pomaganja nezakonitog useljavanja.

33 Članak 6. stavak 1. te direktive predviđa da države članice osiguravaju da državljaninu treće zemlje za kojeg se može razumno smatrati da jest ili je bio žrtva kaznenih djela vezanih za trgovinu ljudima, bude dano razdoblje za razmišljanje koje će mu omogućiti da se smjesti i da izbjegne utjecaj počinitelja kaznenih djela kako bi mogao donijeti odluku na temelju pravih informacija o tome hoće li surađivati s nadležnim tijelima (vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Protjerivanje žrtve trgovine ljudima), C-66/21, EU:C:2022:809, t. 47. i 49.).

34 Na temelju članka 6. stavka 2. navedene direktive, tijekom razdoblja predviđenog za razmišljanje te za vrijeme čekanja odluke nadležnih tijela, prema državljanima trećih zemalja na koje se to odnosi postupa se u skladu s odredbama članka 7. te direktive i protiv njih nije moguće izvršenje nikakvih naloga o udaljavanju.

35 Zabrani izvršavanja naloga za udaljavanje predviđenoj člankom 6. stavkom 2. Direktive 2004/81 osobito se protivi to da se, tijekom roka za razmišljanje odobrenog u skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive i sve dok nadležna tijela ne donesu odluku, izvrši odluka o transferu donesena na temelju Uredbe Dublin III u pogledu državljana trećih zemalja koji su obuhvaćeni područjem primjene te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Protjerivanje žrtve trgovine ljudima), C-66/21, EU:C:2022:809, t. 70.).

36 Suprotno tomu, prvo, nijedna odredba Direktive 2004/81 ne sadržava zabranu izvršenja naloga za udaljavanje nakon isteka tog razdoblja za razmišljanje ili nakon što su nadležna tijela donijela odluku.

37 Usto, iz članka 6. stavaka 3. i 4. te direktive proizlazi, s jedne strane, da razdoblje za razmišljanje ne omogućuje pravo na boravak u skladu s odredbama navedene direktive i, s druge strane, da država članica o kojoj je riječ može u svako doba prekinuti razdoblje za razmišljanje, među ostalim, zbog razloga povezanih s javnim poretkom i zaštitom nacionalne sigurnosti.

38 Drugo, ta direktiva ne sadržava odredbu o pravnim sredstvima koja se upotrebljavaju u upravnom ili sudskom postupku, a koja se mogu upotrijebiti protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima.

39 Međutim, budući da članak 8. Direktive 2004/81, pod uvjetima navedenima u njegovu stavku 1., državljanima trećih zemalja na koje se odnosi omogućuje da ishode dozvolu boravka, iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima proizlazi da državljani trećih zemalja čiji je zahtjev za dozvolu boravka koji se temelji na toj direktivi odbijen moraju raspolagati djelotvornim pravnim sredstvom protiv odluke kojom se odbija njihov zahtjev, osobito kako bi im se omogućilo da istaknu da je nadležno tijelo pogrešno primijenilo taj članak 8. stavak 1. (vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2022., Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, t. 49. i 50.).

40 U nedostatku propisa Unije koji se odnose na to područje, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da, na temelju načela postupovne autonomije, uredi postupovna pravila za to pravno sredstvo, pod uvjetom ipak da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, ta pravila ne budu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presude od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, t. 43. i od 2. lipnja 2022., Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, t. 52.).

41 Stoga valja odrediti jesu li u tom kontekstu države članice dužne predvidjeti da podnošenje pravnog sredstva protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima, ovisno o slučaju u obliku prethodnog pravnog sredstva u upravnom postupku, podrazumijeva odgodu izvršenja prethodno donesenog naloga za udaljavanje kako bi se državljaninu treće zemlje o kojem je riječ zajamčila mogućnost ostanka na području države članice o kojoj je riječ do donošenja odluke o tom pravnom sredstvu.

42 S tim u vezi, najprije, iz Direktive 2004/81 proizlazi da je cilj zaštite od bilo kakvog naloga za udaljavanje, uključujući izvršenje odluke o transferu, koju daje ta direktiva, jamčiti, s jedne strane, da osobe o kojima je riječ imaju pravo da se prema njima postupa kako je obvezno, u skladu s člankom 7. te direktive, tijekom razdoblja za razmišljanje i, s druge strane, da te osobe ne budu prisiljene napustiti područje države članice u kojoj su prijavile trgovinu ljudima prije nego li što su se tijekom tog razdoblja uopće mogle očitovati o tome žele li surađivati kad je riječ o kaznenoj istrazi o toj trgovini ljudima (vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Protjerivanje žrtve trgovine ljudima), C-66/21, EU:C:2022:809, t. 61. i 62.).

43 U tim okolnostima, produljenje te zaštite na razdoblje od isteka razdoblja za razmišljanje ili donošenja odluke o odbijanju zahtjeva za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima do donošenja odluke o pravnom sredstvu protiv te odluke ne može se smatrati nužnim kako bi se zajamčio koristan učinak obveza privremene zaštite koje su državama članicama naložene Direktivom 2004/81.

44 Nadalje, valja podsjetiti na to da izvršenje odluke o transferu ne podrazumijeva udaljavanje osobe o kojoj je riječ u treću zemlju, nego njezin transfer u državu članicu koja mora poštovati osobito Povelju o temeljnim pravima i sve obveze koje proizlaze iz Direktive 2004/81.

45 Stoga se situacija osobe u pogledu koje je donesena odluka kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima i odluka o transferu u pravilu ne može izjednačiti sa situacijom osobe u pogledu koje postoje ozbiljni razlozi za vjerovati da bi udaljavanje u treću zemlju bilo u suprotnosti sa zabranom prisilnog udaljenja ili vraćanja, koja mora imati pravo na pravno sredstvo s *ex lege* suspenzivnim učinkom protiv izvršenja odluke kojom se omogućuje njezino udaljenje, radi izbjegavanja teške i nepopravljive štete, do donošenja odluke o tom pravnom sredstvu (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 50. i 52. i od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 54.).

46 Naposljetku, sve i da izvršenje odluke o transferu može iznimno podrazumijevati takvu štetu, taj se prigovor mora ispitati u okviru pravnog sredstva podnesenog protiv te odluke ili protiv njezina izvršenja, a ne u okviru pravnog sredstva koje se odnosi na odluku o boravku u svojstvu žrtve trgovine ljudima (vidjeti u tom smislu presude od 17. prosinca 2015., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 56. do 58. i od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 55. i 56.).

47 Stoga, djelotvornost eventualnog poništenja odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima mora u pravilu moći biti dovoljno osigurana dopuštanjem povratka osobe o kojoj je riječ u državu članicu o kojoj je riječ nakon takvog poništenja, a da se pritom toj državi članici ne nalaže da se do donošenja odluke o pravnom sredstvu protiv te odluke suzdrži od izvršavanja odluke o transferu koja se temelji na Uredbi Dublin III.

48 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da jamstvo djelotvornosti pravnog sredstva protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima zahtijeva da izvršenje prethodno donesene odluke o transferu bude isključeno do donošenja odluke o tom pravnom sredstvu.

49 Međutim, članak 4. Direktive 2004/81 određuje da ona ne sprečava države članice da donesu ili zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se ta direktiva odnosi.

50 Iz toga proizlazi da Direktiva 2004/81 ne sprečava da država članica, u okviru izvršavanja svoje postupovne autonomije, odluči pojačati zaštitu dodijeljenu državljanima trećih zemalja na koje se odnosi ta direktiva time što pravnom sredstvu u upravnom ili sudskom postupku koje se podnosi protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka koji se temelji na navedenoj direktivi daje suspenzivni učinak prethodno donesene odluke o transferu kako bi tim državljanima trećih zemalja omogućile ostanak na njihovu području do donošenja odluke o tom pravnom sredstvu.

51 Posljedično, kao drugo, valja odrediti protivi li se Uredbi Dublin III to da države članice upotrijebe marginu prosudbe kojom raspolažu radi provedbe Direktive 2004/81 tako da predvide da pravno sredstvo protiv odluke donesene na temelju te direktive podrazumijeva takav suspenzivni učinak i zastoj ili prekid roka za transfer.

52 S tim u vezi, iz članka 29. stavaka 1. i 2. Uredbe Dublin III proizlazi da je zakonodavac Europske unije želio potaknuti brzo izvršenje odluka o transferu, ipak nije namjeravao žrtvovati sudsku zaštitu podnositelja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu obvezi brzog postupanja s njihovim zahtjevom te je radi jamstva te zaštite predvidio da se izvršenje tih odluka u određenim slučajevima može odgoditi (vidjeti u tom smislu presude od 14. siječnja 2021., The International Protection Appeals Tribunal i dr., C-322/19 i C-385/19, EU:C:2021:11, t. 88. i od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 40. i 60.).

53 Članak 27. stavak 3. Uredbe Dublin III tako zahtijeva da države članice osobama o kojima je riječ ponude pravno sredstvo koje može dovesti do odgode izvršenja odluke o transferu koja je donesena u odnosu na njih (presuda od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 41.).

54 Na temelju te odredbe države članice moraju predvidjeti, prvo, da osoba o kojoj je riječ na temelju žalbe protiv odluke o transferu ima pravo ostati u državi članici koja je donijela tu odluku do donošenja odluke o njezinoj žalbi ili, drugo, da se nakon podnošenja pravnog sredstva protiv odluke o transferu transfer automatski odgađa na razuman rok tijekom kojeg sud odlučuje o tome hoće li tom pravnom sredstvu dodijeliti suspenzivni učinak ili, treće, da osoba o kojoj je riječ može podnijeti pravno sredstvo kojim zahtijeva odgodu izvršenja odluke o transferu do donošenja odluke o pravnom sredstvu podnesenom protiv te odluke (presuda od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 42.).

55 Usto, članak 27. stavak 4. Uredbe Dublin III nadopunjuje navedenu odredbu time što državama članicama dopušta da odrede da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti da odgode izvršenje odluke o transferu, u slučajevima u kojima njezina odgoda ne proizlazi ni iz učinka zakona ni iz učinka sudske odluke, kada okolnosti koje se odnose na to izvršenje podrazumijevaju da osobi o kojoj je riječ, kako bi se osigurala njezina djelotvorna sudska zaštita, treba dopustiti ostanak na području države članice koja je donijela navedenu odluku do donošenja konačne odluke o pravnom sredstvu podnesenom protiv te odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 54. i 61.).

56 U slučaju da odgoda izvršenja odluke o transferu proizlazi iz primjene članka 27. stavaka 3. ili 4. Uredbe Dublin III, iz njezina članka 29. stavka 1. proizlazi da rok za transfer ne teče od prihvaćanja zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat, nego iznimno od konačne odluke o pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke o transferu (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 44. i 49.).

57 Ipak, pravno sredstvo koje je upravnom ili sudskom postupku podneseno protiv odluke koja nije odluka o transferu, poput odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima, ne može se smatrati žalbom ili preispitivanjem iz članka 27. stavaka 3. ili 4. Uredbe Dublin III.

58 Naime, iz samog teksta članka 27. stavka 3. Uredbe Dublin III proizlazi da se on odnosi na postupke „za potrebe žalbi protiv odluka o transferu ili preispitivanja tih odluka”. Stoga, upućivanja na „žalbu” i na „preispitivanje” koji se nalaze u navedenoj odredbi treba shvatiti kao da upućuju samo na žalbe i preispitivanja protiv odluka o transferu iz članka 27. stavka 1. te uredbe.

59 Nadalje, to je tumačenje dosljedno cilju članka 27. navedene uredbe koji ne uređuje samo načine izvršenja odluka o transferu, nego i pravne lijekove koji se mogu podnijeti protiv tih odluka.

60 Stoga, budući da članak 29. stavak 1. Uredbe Dublin III predviđa primjenu odstupanja od načela u skladu s kojim rok za transfer teče od prihvaćanja zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat samo dok se iščekuje donošenje konačne odluke o žalbi ili preispitivanju ako postoji suspenzivni učinak u skladu s člankom 27. stavcima 3. ili 4. te uredbe, to odstupanje ne može se primijeniti u slučaju podnošenja zahtjeva za preispitivanje ili žalbe protiv odluke kojom se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima, čak i ako podnošenje takvog pravnog sredstva podrazumijeva, na temelju nacionalnog prava, pravo ostanka na području države članice o kojoj je riječ.

61 Osobito, na takvo se pravno sredstvo ne može primijeniti zaključak do kojeg je Sud došao u presudama od 13. rujna 2017., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675), i od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu) (C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709), kad je riječ o učincima odgode izvršenja odluke o transferu na temelju članka 27. stavka 4. te uredbe.

62 Naime, taj zaključak proizlazi iz uzimanja u obzir pripisivanja suspenzivnog učinka odluke o transferu pravnom sredstvu podnesenom protiv te odluke, što je izričito predvidio zakonodavac Unije i čiji je cilj jamstvo djelotvorne pravne zaštite osoba o kojima je riječ takvom odlukom u okviru definiranom navedenom uredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 61.).

63 Međutim, okolnost da odstupanje navedeno u točki 60. ove presude nije primjenjivo u situacijama poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ni na koji način ne znači da se Uredbi Dublin III protivi nacionalni propis koji predviđa da podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka koja se temelji na Direktivi 2004/81 podrazumijeva odgodu izvršenja prethodno donesene odluke o transferu tog državljanina treće zemlje.

64 Naime, kao što proizlazi iz točke 35. ove presude, ne može se općenito isključiti da se izvršenje odluke o transferu može valjano odgoditi izvan slučajeva predviđenih člankom 27. stavcima 3. i 4. Uredbe Dublin III.

65 Usto, valja podsjetiti na to da je cilj te uredbe, kao što proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 4. i 5., uspostava jasnog i provedivog načina koji se temelji na objektivnim, poštenim kriterijima i za države članice i za predmetne osobe, radi 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 (vidjeti u tom smislu presude od 19. ožujka 2019., Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, t. 58. i od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 56.).

66 Obvezni rokovi kojima je zakonodavac Unije uredio postupke prihvata i ponovnog prihvata odlučujuće pridonose ostvarenju cilja brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, time što jamče da će se navedeni postupci provesti bez neopravdanog kašnjenja i time što svjedoče o osobitoj važnosti koju je zakonodavac Unije pripisao brzom određivanju države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i činjenici da je, s obzirom na cilj osiguranja učinkovitog pristupa postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i neugrožavanja cilja brze obrade zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, bitno da takve zahtjeve, ovisno o slučaju, razmatra država članica različita od one koja je na temelju kriterija iz poglavlja III. te uredbe određena kao odgovorna (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 2018., X i X, C-47/17 i C-48/17, EU:C:2018:900, t. 69. i 70).

67 Iz ciljeva Uredbe Dublin III navedenih u prethodnim točkama ove presude i iz zajedničkog tumačenja njezina članka 29. stavka 1., koji definira rok za transfer, i njezina članka 29. stavka 2., koji predviđa da neizvršenje odluke o transferu u tom roku podrazumijeva prijenos odgovornosti, proizlazi da je zakonodavac Unije želio prisiliti državu članicu moliteljicu ne da u svim slučajevima izvrši odluke o transferu, nego da u pogledu osoba o kojima je riječ i drugih država članica preuzme posljedice kašnjenja koje nastaju prilikom izvršavanja takvih odluka radi jamstva toga da se postupanje sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu previše ne odgodi.

68 U tom kontekstu, pojašnjenje sadržano u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III u skladu s kojim se transfer vrši „u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice” treba tumačiti kao da podrazumijeva to da države članice raspolažu određenom marginom prosudbe prilikom definiranja uvjeta za izvršenje odluka o transferu i da one mogu u tom pogledu predvidjeti da izvršenje odluke o transferu može biti odgođeno radi osiguranja pojačane zaštite državljana trećih zemalja u okviru provedbe Direktive 2004/81.

69 Međutim, ta margina prosudbe ne može podrazumijevati da država članica može predvidjeti da odgoda izvršenja odluke o transferu koja proizlazi iz njezina nacionalnog prava podrazumijeva zastoj ili prekid roka za transfer.

70 Naime, osim činjenice da se upućivanje na nacionalno pravo koje je sadržano u članku 29. stavku 1. Uredbe Dublin III odnosi na uvjete za izvršavanje transfera a ne na pravila izračuna njegova roka, valja naglasiti da bi – s obzirom na to da istek roka za transfer podrazumijeva, na temelju članka 29. stavka 2. te uredbe, prijenos odgovornosti između država članica – omogućavanje svakoj državi članici da prilagodi pravila izračuna tog roka ovisno o sadržaju njezina nacionalnog propisa dovelo do izmjene raspodjele odgovornosti između država članica koja proizlazi iz navedene uredbe.

71 Usto, takvo tumačenje članka 29. stavka 1. Uredbe Dublin III moglo bi osujetiti ostvarivanje ciljeva te uredbe, koji su navedeni u točkama 65. i 66. ove presude, s obzirom na to da bi ono stvorilo opasnost odgode izračuna roka za transfer – koja bi ovisno o slučaju mogla biti i trajna – zbog razloga koje zakonodavac Unije nije usvojio i posljedično bi lišilo bilo kakvog korisnog učinka taj rok i te pretjerano odgodilo razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu osoba o kojima je riječ.

72 Iz toga slijedi da činjenica da su pravila o pravim sredstvima protiv odluka kojima se odbija zahtjev za dozvolu boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima obuhvaćena, kao što proizlazi iz točke 40. ove presude, postupovnom autonomijom država članica ne može tim državama omogućiti da odstupe od pravila za izračun roka za transfer koja proizlaze iz članka 29. Uredbe Dublin III.

73 Tu ocjenu ne dovode u pitanje opasnosti *forum shoppinga* i zlouporabe prava koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da iz razmatranja navedenih u točkama 32. do 47. ove presude proizlazi da takve opasnosti u svakom slučaju ne proizlaze iz pravila koje je donio zakonodavac Unije, nego, ovisno o slučaju, iz izbora koje je provela Kraljevina Nizozemska u okviru svoje postupovne autonomije.

74 Iz prethodno navedenog proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 29. stavke 1. i 2. Uredbe Dublin III, u vezi s njezinim člankom 27. stavkom 3., treba tumačiti na način:

– da mu se ne protivi nacionalni propis koji predviđa da podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima podrazumijeva odgodu izvršenja prethodno donesene odluke o transferu tog državljanina treće zemlje, ali

– da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa da takva odgoda podrazumijeva zastoj ili prekid roka za transfer navedenog državljanina treće zemlje.

Troškovi

75 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 navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 29. stavke 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, u vezi s njezinim člankom 27. stavkom 3.,

treba tumačiti na način:

– **da mu se ne protivi nacionalni propis koji predviđa da podnošenje zahtjeva za preispitivanja odluke kojom se državljaninu treće zemlje odbija izdavanje dozvole boravka u svojstvu žrtve trgovine ljudima podrazumijeva odgodu izvršenja prethodno donesene odluke o transferu tog državljanina treće zemlje, ali**

– **da mu se protivi nacionalni propis koji predviđa da takva odgoda podrazumijeva zastoj ili prekid roka za transfer navedenog državljanina treće zemlje.**

Potpisi