Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 22. ožujka 2018.[1]

Spojeni predmeti C-47/17 i C-48/17

X (C-47/17),
X (C-48/17)
protiv
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, odjel u Haarlemu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Uredba (EZ) br. 1560/2003 – Članak 5. stavak 2. – Zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat tražitelja azila – Negativan odgovor zamoljene države članice – Zahtjev za ponovno razmatranje – Rok za odgovor – Nepoštovanje – Posljedice”

I. Uvod

1. Ova prethodna pitanja, koja je 1. i 3. veljače 2017. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, odjel u Haarlemu, Nizozemska) podnio tajništvu Suda, odnose se na tumačenje članka 5. stavka 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica[2].

2. Ti su zahtjevi podneseni u okviru sporova između dvaju tražitelja azila i Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravdu, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik).

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2003., L 222, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.) Uredba br. 1560/2003 izmijenjena je osobito Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1560/2003 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica (SL 2014., L 39, str. 1.). Članak 5. Uredbe br. 1560/2003 uopće nije izmijenjen.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba Dublin III

3. Uredbom (EU) br. 604/2013 [3] utvrđuju se 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 [4]. Relevantni članci te uredbe jesu sljedeći:

4. Članak 3. stavak 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 transfer u skladu s ovim stavkom nije moguće obaviti ni u jednu državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice postaje odgovorna država članica."

5. Članak 17. stavak 1.:

„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.

[…]"

6. Članak 20. stavci 1. i 5.:

„1. Postupak za određivanje odgovorne države članice započinje čim je u državi članici prvi put podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

[…]

5. Podnositelja zahtjeva, koji je prisutan u drugoj državi članici bez dokumenta o boravku ili koji u toj državi članici podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu nakon povlačenja prvog zahtjeva koji je podnesen u drugoj državi članici tijekom postupka određivanja odgovorne države članice, država članica u kojoj je najprije bio podnesen taj zahtjev za međunarodnu zaštitu, ponovno prihvaća, pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29., s namjerom okončanja postupka za određivanje odgovorne države članice.

[…]"

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., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

4 Uredbom Dublin III stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin II).

7. Članak 21.:

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

Neovisno o prvom podstavku, u slučaju pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac u vezi s podacima upisanima u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) br. 603/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe [Dublin III] o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europola u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde[5]], zahtjev se šalje u roku od dva mjeseca od primitka tog pozitivnog rezultata u skladu s člankom 15. stavkom 2. te uredbe.

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

2. Država članica moliteljica može zatražiti žuran odgovor u slučajevima kada je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon odbijanja ulaska ili daljnjeg boravka, nakon uhićenja zbog nezakonita boravka ili nakon uručenja ili izvršenja naloga za udaljavanje.

U zahtjevu se navode razlozi koji opravdavaju žuran odgovor i rok u kojem se odgovor očekuje. Taj rok iznosi najmanje tjedan dana.

3. U slučajevima iz stavaka 1. i 2. zahtjev za prihvat od strane druge države članice daje se uporabom standardnog obrasca i uključuje dokaze ili dokaze na osnovu indicija kako je navedeno u oba popisa iz članka 22. stavka 3. i/ili odgovarajuće elemente iz izjave podnositelja zahtjeva, koji tijelima zamoljene države članice omogućuju da provjeri je li odgovorna na temelju kriterija iz ove Uredbe.

[Europska k]omisija provedbenim aktima donosi jedinstvene uvjete za pripremu i podnošenje zahtjeva za prihvat. […]"

8. Članak 22.:

„1. Zamoljena država članica obavlja potrebne provjere i donosi odluku o zahtjevu za prihvat podnositelja zahtjeva u roku dva mjeseca od zaprimanja zahtjeva.

[…]

5 SL 2013., L 180, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78., u daljnjem tekstu: Uredba Eurodac). Sustav Eurodac sastoji se od središnjeg sustava koji upravlja računalnom središnjom bazom podataka o otiscima prstiju, koji čine važan element utvrđivanja točnog identiteta podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i osoba zadržanih pri nezakonitom prelasku vanjskih granica Europske unije, kao i elektroničkih sredstava prijenosa između država članica i središnjeg sustava. Jedan od glavnih ciljeva sustava Eurodac učinkovita je primjena Uredbe Dublin III. Cilj uspostavljanja baze podataka Eurodac jest „dozvoliti svakoj državi članici da provjeri je li državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja nezakonito boravi na njezinom državnom području podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici" (vidjeti uvodne izjave 4. do 6. Uredbe Eurodac). U skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe Eurodac, „[s]vaka država članica bez odgode uzima otiske svih prstiju svakog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji ima najmanje 14 godina te ih, u najkraćem mogućem roku i ne kasnije od 72 sata nakon podnošenja njegovog ili njezinog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kako je utvrđeno člankom 20. stavkom 2. Uredbe [Dublin III] […]".

3. Komisija provedbenim aktima uspostavlja i redovito preispituje oba popisa s navedenim odgovarajućim elementima dokaza ili dokaza na osnovu indicija […].

[…]

6. Kada država članica moliteljica traži žuran odgovor […], zamoljena država članica ulaže sve napore da zadovolji traženi rok. U iznimnim slučajevima kada se može pokazati da je razmatranje zahtjeva za prihvat podnositelja zahtjeva posebno složeno, zamoljena država članica može dati odgovor nakon traženog roka, ali u svakom slučaju u okviru jednog mjeseca. […]

7. Nepostupanje u dvomjesečnom roku iz stavka 1. i jednomjesečnom roku iz stavka 6. jednako je prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu prihvata osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak."

9. Članak 23.:

„1. Kada država članica, u kojoj je osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (b), (c) ili (d) podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu, smatra da je druga država članica odgovorna u skladu s člankom 20. stavkom 5. i člankom 18. stavkom 1. točkama (b), (c) ili (d), može zahtijevati da tu osobu ponovno prihvati druga država članica.

2. Zahtjev za ponovni prihvat podnosi se što je brže moguće, a u svakom slučaju u roku od dva mjeseca od primitka pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac, u skladu s člankom 9. stavkom 5. Uredbe [Eurodac].

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

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

4. Zahtjev za ponovni prihvat podnosi se uporabom standardnog obrasca i uključuje dokaze ili dokaze na osnovu indicija, kako je navedeno u dva popisa iz članka 22. stavka 3., i/ili odgovarajuće elemente iz izjava predmetne osobe, koji tijelima zamoljene države članice omogućuju da provjere je li ona odgovorna na temelju kriterija iz ove Uredbe.

Komisija provedbenim aktima donosi jedinstvene uvjete za pripremu i podnošenje zahtjeva za ponovni prihvat. […]"

10. Članak 25.:

„1. Zamoljena država članica provodi potrebne provjere i donosi odluku o zahtjevu za ponovni prihvat predmetne osobe što je prije moguće, a najkasnije jedan mjesec od datuma kada je zahtjev zaprimljen. Kada se zahtjev temelji na podacima pribavljenim iz sustava Eurodac, taj se rok skraćuje na dva tjedna.

2. Nepostupanje u jednomjesečnom roku ili roku od dva tjedna iz stavka 1. jednako je prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu ponovnog prihvata predmetne osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak."

11. Članak 29.:

„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 […] 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.

[…]”

12. Članak 37.:

„1. Kada države članice ne mogu riješiti spor o bilo kojoj stvari koja se odnosi na primjenu ove Uredbe, mogu primijeniti postupak mirenja predviđen stavkom 2.

2. Postupak mirenja pokreće se zahtjevom jedne od država članica u sporu predsjedniku Odbora osnovanog člankom 44. Predmetne države članice prihvaćanjem primjene postupka mirenja obvezuju se da će u najvećoj mogućoj mjeri poštovati predloženo rješenje.

Predsjednik Odbora imenuje tri člana odbora koji predstavljaju tri države članice koje nisu povezane s predmetom spora. Oni primaju argumente stranaka u sporu u pisanom ili usmenom obliku te, nakon vijećanja, u roku od mjesec dana, prema potrebi glasovanjem, predlažu rješenje.

[…]

Predloženo rješenje konačno je i neopozivo, neovisno o tome jesu li ga stranke prihvatile ili odbile.”

2. Uredba br. 1560/2003

13. U članku 5. Uredbe br. 1560/2003 navodi se:

„1. Ako, nakon izvršenih provjera, država članica kojoj se podnosi zahtjev smatra da dostavljeni dokazi ne potvrđuju njezinu odgovornost, ona mora, u negativnom odgovoru koji šalje državi članici koja podnosi zahtjev, navesti potpune i detaljne razloge odbijanja.

2. Ako država članica koja podnosi zahtjev smatra da se takvo odbijanje temelji na pogrešnoj procjeni ili ako ima dodatne dokaze, može zatražiti da se njezin zahtjev ponovno razmotri. Ova se mogućnost mora iskoristiti u roku od tri tjedna nakon primitka negativnog odgovora. Država članica kojoj se podnosi zahtjev nastoji odgovoriti u roku od dva tjedna. U svakom slučaju, ovaj dodatni postupak ne produžuje rokove utvrđene u članku 18. stavku 1. i 6. i članku 20. stavku 1. točki (b) Uredbe [Dublin II].”

3. Direktiva 2013/32

14. Člankom 31. stavkom 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite[6], određuje se:

„Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

Ako se zahtjev rješava u postupku iz Uredbe [Dublin III], rok od šest mjeseci počinje teći od trenutka kada država članica koja je nadležna za njegovo razmatranje bude utvrđena u skladu s tom Uredbom, podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela.

Države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci koji je utvrđen ovim stavkom na vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci, ako:

(a) su uključena složena pitanja o činjenicama i/ili pravu;

b) veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci;

[…]

Iznimno u opravdanim slučajevima države članice mogu produljiti rokove iz ovog stavka do najdulje tri mjeseca ako je to potrebno za osiguranje odgovarajućeg i cjelovitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

B. Nizozemsko pravo

15. Relevantni članci Algemene wet bestuursrecht (Opći zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: Awb) jesu sljedeći:

16. Članak 4:17 stavak 1.:

„Ako o zahtjevu odluku ne donese pravodobno, upravno tijelo dužno je podnositelju zahtjeva platiti novčanu kaznu za svaki dan kašnjenja, a to razdoblje ne može, međutim, biti dulje od 42 dana.”

17. Članak 6:2 točka (b):

„U svrhu primjene zakonskih odredbi u području tužbe i pritužbe, nepravodobno odlučivanje smatra se donošenjem odluke.”

18. Članak 6:12 stavak 2.:

„Tužba se može podnijeti nakon što upravno tijelo nije pravodobno donijelo odluku i nakon isteka roka od dva tjedna, koji počinje teći dan nakon što je zainteresirana osoba pismeno obavijestila upravno tijelo o njegovu propustu.”

6 SL 2013., L 180, str. 60. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 17.)

19. Članak 8:55b stavak 1.:

„Kada je tužba podnesena protiv nepravodobnog odlučivanja, upravni sud u skladu s člankom 8:54 Awb-a odlučuje u roku od osam tjedana, počevši od zaprimanja zahtjeva te u skladu s kriterijima previđenima u članku 6:5 Awb-a, osim ako smatra da je postupak potrebno voditi javno."

20. Članak 8:55c:

„Upravni sud također određuje, kada se to od njega traži i kada je tužba osnovana, iznos novčane kazne koji treba platiti."

21. U skladu s člankom 8:55d stavkom 1. Awb-a, ako je tužba osnovana, a odluka još nije dostavljena, upravni sud nalaže upravom tijelu da dostavi odluku u roku od dva tjedna, počevši od dana nakon dostave presude. Na temelju stavka 2., upravni sud uz svoju presudu izriče i dodatnu novčanu kaznu za svaki dan kašnjenja upravnog tijela u izvršenju presude.

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

A. Predmet C-47/17

22. Tužitelj u glavnom postupku, sirijski državljanin, podnio je 24. siječnja 2016. državnom tajniku u Nizozemskoj zahtjev za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila. Istog je dana državni tajnik primio pozitivan rezultat iz sustava Eurodac u pogledu tog tužitelja, uz naznaku da je taj tužitelj 22. siječnja 2016. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Saveznoj Republici Njemačkoj [7].

23. Na temelju članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe Dublin III državni tajnik je 24. ožujka 2016. njemačkim tijelima podnio zahtjev za ponovni prihvat tužitelja u glavnom postupku.

24. Njemačka tijela su 7. travnja 2016. odbila zahtjev za ponovni prihvat [8].

25. U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003, državni tajnik je 14. travnja 2016. njemačkim tijelima podnio zahtjev za ponovno razmatranje, na koji nije odgovoreno.

26. Dopisom od 29. kolovoza 2016. tužitelj u glavnom postupku zatražio je od državnog tajnika da ispita njegov zahtjev i da odbijanje njemačkih tijela od 7. travnja 2016. smatra konačnim. Državni tajnik nije odgovorio o meritumu tog zahtjeva.

27. Tužitelj u glavnom postupku započeo je 14. studenoga 2016. štrajk glađu.

7 U svojim pisanim očitovanjima Komisija smatra da tužitelj u glavnom postupku nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Saveznoj Republici Njemačkoj. Ističe da se „[u] dopisu koji je odvjetnik zainteresirane osobe uputio nizozemskim tijelima navodi dopis Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Njemački savezni ured za migracije i izbjeglice […]) od 4. srpnja 2016. u kojem se upućuje na to da se uzimaju otisci prstiju svih stranaca koji ulaze u Njemačku i pohranjuju u „kategoriju 1" u sustavu Eurodac, odnosno u kategoriju tražitelja azila, koju treba razlikovati od kategorije osoba zadržanih pri nezakonitom prelasku vanjskih granica, bez obzira na to je li zahtjev za azil stvarno podnesen. Ti su načini registriranja u međuvremenu za posljedicu imali to da su njemačka tijela, kao u ovom slučaju, odbila zahtjeve nizozemske službe zato što nije podnesen nijedan zahtjev za azil" (vidjeti točku 8. tih očitovanja).

8 Prema mišljenju Komisije, njemačka tijela su 7. travnja 2016. „privremeno [odgovorila] negativno radi poštovanja roka za odgovor predviđenog člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III. Za odgovor je [bilo] potrebno detaljnije ispitivanje u Njemačkoj, o čemu su [nizozemska tijela] bila obaviještena, a da nisu morala uputiti zahtjev" (vidjeti točku 5. njezinih pisanih očitovanja).

28. Taj je tužitelj 17. studenoga 2016. podnio tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, pozivajući se na nepostojanje pravodobno donesene odluke o zahtjevu za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila te je od njega zahtijevao da državnom tajniku naloži plaćanje novčane kazne počevši od dana s kojim je propustio donijeti odluku, da mu naloži donošenje odluke u roku koji će odrediti taj sud i da mu uz to naloži plaćanje dodatne novčane kazne od 100 eura po danu kašnjenja [9].

29. Oko 23. studenoga 2016. tužitelj u glavnom postupku ponovno je počeo jesti i piti.

30. Državni tajnik obavijestio je 22. prosinca 2016. sud koji je uputio zahtjev o činjenici da je 14. prosinca 2016. povukao zahtjev za ponovni prihvat podnesen njemačkim tijelima i da se sa zahtjevom za azil tužitelja u glavnom postupku odsad postupa na temelju Nederlandse Algemene Asielprocedure (nizozemski opći postupak azila).

31. Odlukom od 26. siječnja 2017. tužitelj u glavnom postupku dobio je status izbjeglice.

32. Stranke u glavnom postupku ne slažu se oko pitanja je li rok u kojem je državni tajnik trebao donijeti odluku o zahtjevu za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila, koji je tužitelj u glavnom postupku podnio 24. siječnja 2016., u međuvremenu istekao.

33. U tom pogledu, tužitelj u glavnom postupku osobito tvrdi da nakon isteka rokova utvrđenih člancima 23. i 25. Uredbe Dublin III u pogledu postupka za ponovni prihvat treba odrediti odgovornu državu članicu. Ako zamoljena država članica u okviru rokova dâ negativan odgovor na zahtjev za ponovni prihvat, od tog trenutka odgovornost je na državi članici moliteljici. Prema tome, rok od šest mjeseci za donošenje odluke o zahtjevu za azil počinje teći od tog trenutka. Budući da su njemačka tijela 7. travnja 2016. odbila zahtjev za ponovni prihvat, Kraljevina Nizozemska od tog je datuma odgovorna za ispitivanje tužiteljeva zahtjeva za azil, tako da je rok određen za odlučivanje o tom zahtjevu istekao 7. listopada 2016.

34. Suprotno tome, prema mišljenju državnog tajnika, rok za odlučivanje o navedenom zahtjevu počeo je teći tek od 14. prosinca 2016., datuma kad se Kraljevina Nizozemska proglasila odgovornom za njegovu obradu.

35. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li država članica kojoj se podnosi zahtjev, uzimajući u obzir cilj, sadržaj i doseg Uredbe [Dublin III] i Direktive [2013/32] u roku od dva tjedna odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva u skladu s člankom 5. stavkom 2. [U]redbe [br. 1560/2003]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan: treba li u tom slučaju, uzimajući u obzir zadnju rečenicu članka 5. stavka 2. [U]redbe [br. 1560/2003], primijeniti najduži rok od mjesec dana predviđen člankom 20. stavkom 1. točkom (b) Uredbe [Dublin II] (sada članak 25. stavak 1. Uredbe [Dublin III])?

3. Ako su odgovori na prvo i drugo pitanje negativni: raspolaže li država članica kojoj se podnosi zahtjev na temelju izraza ‚nastoji' [u inačici na nizozemskom jeziku] u članku 5. stavku 2. [U]redbe [br. 1560/2003], razumnim rokom za provedbu zahtjeva za ponovnim razmatranjem?

9 Na raspravi održanoj 16. siječnja 2018., odvjetnik tužitelja u glavnom postupku u predmetu C-47/17 potvrdio je da novčanu kaznu treba shvatiti kao iznos koji treba platiti po danu kašnjenja, uključujući retrogradno, u roku koji je naložen za donošenje odluke upravnog tijela.

4. Ako država članica kojoj se podnosi zahtjev mora stvarno odgovoriti u razumnom roku na zahtjev za ponovno razmatranje prema članku 5. stavku 2. [U]redbe [br. 1560/2003], radi li se još uvijek o razumnom roku, kao u ovom slučaju, ako je prošlo više od šest mjeseci? Ako je odgovor na ovo pitanje negativan: koji rok se može smatrati razumnim?

5. Koje su posljedice ako država članica kojoj se podnosi zahtjev ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje ni u roku od dva tjedna, niti u razumnom roku? Je li u tom slučaju država članica koja podnosi zahtjev odgovorna za meritorno ispitivanje zahtjeva za azil koji je podnio stranac, ili je to ipak država kojoj se podnosi zahtjev?

6. Ako se pretpostavlja da je država članica kojoj se podnosi zahtjev nadležna za meritorno ispitivanje zahtjeva za azil zbog nedonošenja pravodobnog odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva prema članku 5. stavku 2. [U]redbe [br. 1560/2003], u kojem roku država članica, koja je u ovom slučaju tuženik u glavnom postupku, o tome obavijestiti stranca?"

B. Predmet C-48/17

36. Tužitelj u glavnom postupku, eritrejski državljanin, podnio je 22. rujna 2015. u Nizozemskoj zahtjev za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila. Prema bazi podataka Eurodac, on je 9. lipnja 2015. već podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Švicarskoj.

37. Iako zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava informacije o tom pitanju, čini se da iz nacionalnog spisa proizlazi da je tužitelj u glavnom postupku krajem svibnja 2015. preko Sredozemnog mora stigao u Italiju, gdje mu, međutim, nisu bili uzeti otisci prstiju. Potom je krenuo u Švicarsku, kamo je stigao 8. lipnja 2015. Švicarsku je napustio 17. rujna 2015. te je preko Francuske došao u Nizozemsku.

38. Državni tajnik uputio je 20. studenoga 2015. švicarskim tijelima zahtjev za ponovni prihvat tužitelja u glavnom postupku na temelju članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe Dublin III.

39. Švicarska tijela su 25. studenoga 2015. odbila taj zahtjev zato što je Švicarska Konfederacija prethodno Talijanskoj Republici uputila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, na koji nije dobila odgovor, tako da je od 1. rujna 2015. Talijanska Republika postala odgovorna za obradu zahtjeva za azil.

40. Državni tajnik uputio je 27. studenoga 2015. talijanskim tijelima zahtjev na temelju članka 18. stavka 1. točke (b) Uredbe Dublin III za prihvat ili ponovni prihvat tužitelja u glavnom postupku.

41. Talijanska tijela odbila su taj zahtjev 30. studenoga 2015.

42. Državni tajnik uputio je 1. prosinca 2015. talijanskim tijelima zahtjev za ponovno razmatranje na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003 te je 18. siječnja 2016. tim tijelima poslao podsjetnik.

43. Talijanska tijela su 26. siječnja 2016. prihvatila zahtjev za ponovni prihvat tužitelja u glavnom postupku [10].

44. Odlukom od 19. travnja 2016. državni tajnik odbio je razmotriti zahtjev za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila koji je podnio tužitelj u glavnom postupku, zbog toga što je Talijanska Republika odgovorna za obradu navedenog zahtjeva.

10 Iako se čini da iz spisa proizlazi da tužitelj u glavnom postupku nije podnio zahtjev za azil u Italiji, tako da se u ovom slučaju radi o prihvatu (a ne o ponovnom prihvatu), u obavijesti o prihvaćanju transfera talijanskih tijela upućuje se na članak 18. stavak 1. točku (b) Uredbe Dublin III. Također ističem da je, prema tvrdnjama Komisije, „odvjetnik zainteresirane osobe napomenuo […] 8. travnja 2016. da Italija nije postala odgovorna 26. siječnja 2016., nego 1. rujna 2015. Rok od šest mjeseci za transfer iz članka 29. Uredbe Dublin III stoga je već istekao" (vidjeti točku 23. pisanih očitovanja Komisije).

45. Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev. K tome, od suca privremene pravne zaštite zahtijevao je da privremenom mjerom zabrani državnom tajniku da ga protjera prije isteka roka od četiri tjedna, počevši od datuma kada sud koji je uputio zahtjev odluči o tužbi. Rješenjem od 30. lipnja 2016. sudac privremene pravne zaštite prihvatio je taj zahtjev za određivanje privremene mjere.

46. Stranke se, među ostalim, ne slažu oko pitanja je li državni tajnik postao odgovoran za razmatranje zahtjeva za dozvolu privremenog boravka za tražitelja azila koji je tužitelj u glavnom postupku podnio 22. rujna 2015. zbog toga što talijanska tijela, nakon što su prvotno odbila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat koji je uputio državni tajnik, u određenom roku nisu odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje.

47. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li država članica kojoj se podnosi zahtjev, uzimajući u obzir cilj, sadržaj i doseg Uredbe [Dublin III] i Direktive [2013/32] u roku od dva tjedna odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan: treba li u tom slučaju, uzimajući u obzir zadnju rečenicu članka 5. stavka 2. Uredbe [br. 1560/2003] primijeniti najduži rok od mjesec dana predviđen člankom 20. stavkom 1. točkom (b) Uredbe [Dublin II] (sada članak 25. stavak 1. Uredbe [Dublin III])?

3. Ako su odgovori na prvo i drugo pitanje negativni: raspolaže li država članica kojoj se podnosi zahtjev na temelju izraza ‚nastoji' u članku 5. stavku 2. [U]redbe [br. 1560/2003], razumnim rokom za provedbu zahtjeva za ponovnim razmatranjem?

4. Ako država članica kojoj se podnosi zahtjev mora stvarno odgovoriti u razumnom roku na zahtjev za ponovno razmatranje prema članku 5. stavku 2. Uredbe [br. 1560/2003], je li riječ još uvijek o razumnom roku, kao u glavnom postupku, i nakon proteka sedam i pol tjedana? Ako je odgovor na ovo pitanje negativan, koji rok se može smatrati ‚razumnim'?

5. Koje su posljedice ako država članica kojoj se podnosi zahtjev ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje ni u roku od dva tjedna, niti u razumnom roku? Je li u tom slučaju država članica koja podnosi zahtjev nadležna za meritorno ispitivanje zahtjeva za azil koji je podnio stranac, ili je to ipak država kojoj se podnosi zahtjev?

6. Ako treba zaključiti da da je država članica kojoj se podnosi zahtjev nadležna za meritorno ispitivanje zahtjeva za azil zbog nedonošenja pravodobnog odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva prema članku 5. stavku 2. Uredbe [br. 1560/2003], u kojem roku država članica, koja je u ovom slučaju tuženik u glavnom postupku, o tome treba obavijestiti stranca?"

IV. Postupak pred Sudom

48. Odlukom predsjednika Suda od 13. veljače 2016., predmet C-47/17 spojen je s predmetom C-48/17 u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude, s obzirom na to da su prethodna pitanja koja je postavio isti sud koji je uputio zahtjev, u biti, istovjetna [11].

11 Riječi „*više od šest mjeseci*" iz četvrtog pitanja u predmetu C-47/17 zamijenjene su u predmetu C-48/17 riječima „*sedam i pol tjedana*", a riječi „ *ni u roku od dva tjedna*" iz petog pitanju u predmetu C-47/17 ne navode se u prvoj rečenici petog pitanja u predmetu C-48/17.

49. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-47/17, nizozemska i mađarska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i vlada Švicarske Konfederacije te Komisija.

50. Dopisom Suda od 16. listopada 2017., zainteresirane osobe iz članka 23. Poslovnika Suda pozvane su da kratko odgovore na pisana pitanja.

51. Pisane odgovore podnijeli su tužitelji u glavnom postupku u spojenim predmetima C-47/17 i C-48/17, nizozemska i njemačka vlada te Komisija.

52. Tužitelji u glavnom postupku u predmetima C-47/17 i C-48/17, nizozemska i njemačka vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine te Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 16. siječnja 2018.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

53. Upravo je zbog načela međusobnog povjerenja zakonodavac Unije usvojio Uredbu Dublin III, s ciljem racionalizacije obrade zahtjeva za azil i kako bi se izbjegla blokada sustava obvezom država da obrađuju višestruke zahtjeve koje je podnio isti podnositelj, da pojačaju pravnu sigurnost u odnosu na određivanje države odgovorne za obradu zahtjeva za azil kao i da se izbjegne praksa biranja države s najpovoljnijim pravom [*forum shopping*], *sve to s glavnim ciljem ubrzavanja obrade zahtjeva, kako u interesu tražiteljâ azila, tako i u interesu uključenih država*[12].

54. Cilj je Uredbe Dublin III, na temelju njezina članka 1., utvrditi kriterije i mehanizme 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[13].

1. Postupci za prihvat i ponovni prihvat

55. „[U] skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe Dublin III zahtjev za azil državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice razmatra samo država članica koja je prema kriterijima iz poglavlja III. te uredbe navedena kao odgovorna”[14]. U članku 7. stavku 1. Uredbe Dublin III pojašnjava se da se kriteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju redoslijedom kojim su navedeni u poglavlju III. navedene uredbe. Međutim, osim kriterija navedenih u poglavlju III. Uredbe Dublin III, za određivanje samo jedne države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u poglavlju VI. navedene uredbe uspostavljaju se postupci za prihvat i ponovni prihvat od strane druge države članice koji pridonose, *kao i kriteriji sadržani u poglavlju III. navedene uredbe*, određivanju odgovorne države članice[15].

12 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2013., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, t. 53. i 54. i navedena sudska praksa). Moje isticanje.

13 Iz uvodne izjave 4. Uredbe Dublin III proizlazi da bi zajednički europski sustav azila trebao uključivati jasan i provediv način za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil. Prema uvodnoj izjavi 5. te uredbe, „[t]akav 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.”

14 Presuda od 16. veljače 2017., C. K. i dr. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, t. 56.). Poglavljem IV. Uredbe Dublin III utvrđuju se situacije u kojima se država članica može smatrati odgovornom za razmatranje zahtjeva za azil odstupanjem od tih kriterija.

15 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, t. 39.). U točki 53. presude od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Sud je presudio da, „iako je cilj odredaba članka 21. stavka 1. te uredbe utvrditi postupak prihvata, one također pridonose, kao i kriteriji sadržani u poglavlju III. navedene uredbe, određivanju odgovorne države članice u smislu te uredbe. Stoga se nakon isteka rokova propisanih u tim odredbama ne može valjano donijeti odluka o transferu u drugu državu članicu nego što je to ona u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.”

56. Odredbama kojima se uređuju postupci za prihvat i ponovni prihvat uspostavljeni Uredbom Dublin III. predviđa se niz obveznih rokova, kao i posljedice u slučaju isteka tih rokova. Prema mojem mišljenju, obvezni rokovi utvrđeni u poglavlju VI. Uredbe Dublin III temelje se na cilju ubrzavanja obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kako u interesu tražiteljâ azila, tako i u interesu uključenih država.

57. Tako se člankom 21. stavkom 1. Uredbe Dublin III predviđa da se zahtjev jedne države članice za prihvat u drugoj državi članici treba podnijeti što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku od tri mjeseca od datuma na koji je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu [16]. Zakonodavac Unije definirao je učinke isteka rokova navodeći u članku 21. stavku 1. trećem podstavku Uredbe Dublin III da kada se navedeni zahtjev ne podnese u navedenim rokovima, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu postaje odgovorna država članica u kojoj je zahtjev podnesen [17].

58. U točki 62. presude od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Sud je presudio da se, u skladu s člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu može pozivati, u okviru pravnog lijeka protiv odluke o transferu donesene u odnosu na njega, na istek roka propisanog u članku 21. stavku 1. navedene uredbe.

59. K tome, u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe Dublin III, zamoljena država članica ima rok od dva mjeseca da eksplicitno prihvati zahtjev za prihvat [18]. Na temelju članka 22. stavka 7. Uredbe Dublin III, ako država članica ne odgovori na taj zahtjev prije isteka roka od dva mjeseca navedenog u stavku 1. [19], to je jednako prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu prihvata osobe.

60. U skladu s člankom 23. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe Dublin III, zahtjev za ponovni prihvat treba podnijeti što je brže moguće, a u svakom slučaju u roku od dva mjeseca od primitka pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac. U skladu s člankom 23. stavkom 2. drugim podstavkom te uredbe, ako se zahtjev za ponovni prihvat temelji na dokazima koji nisu pribavljeni iz sustava Eurodac, zamoljenoj državi članici šalje se u roku tri mjeseca od datuma kada je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu. Člankom 23. stavkom 3. Uredbe Dublin III predviđa se da je, kada se zahtjev za ponovni prihvat ne podnese u rokovima utvrđenim u stavku 2., za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna država članica u kojoj je novi zahtjev podnesen.

61. Na temelju članka 25. stavka 2. Uredbe Dublin III, ako država članica ne odgovori na zahtjev za ponovni prihvat prije isteka roka od mjesec dana ili roka od dva tjedna, kada se zahtjev temelji na podacima pribavljenim iz sustava Eurodac, to je jednako implicitnom prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu ponovnog prihvata osobe.

62. Međutim, valja istaknuti da se, kada zamoljena država članica negativno odgovori na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u rokovima utvrđenima u članku 22. stavcima 1. i 6. te članku 25. stavku 1. Uredbe Dublin III, tom uredbom *ne definiraju učinci tog odgovora* [20].

16 Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 51.). Neovisno o tom prvom roku, u slučaju pozitivnog rezultata iz sustava Eurodac u vezi s podacima upisanima u skladu s člankom 14. Uredbe Eurodac, taj se zahtjev mora podnijeti u roku od dva mjeseca od primitka tog rezultata. U točki 67. presude od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Sud je presudio da iz samog teksta članka 21. stavka 1. Uredbe Dublin III. proizlazi da se zahtjev za prihvat obavezno mora podnijeti unutar rokova propisanih u toj odredbi.

17 Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 52.). U točki 61. te presude, Sud je presudio da „član[ak] 21. stav[ak] 1. [treći podstavak] navedene uredbe […] u slučaju isteka rokova propisanih u dva prethodna podstavka predviđa *ex lege* prijenos odgovornosti na državu članicu u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, pri čemu se taj prijenos ne uvjetuje nikakvim odgovorom zamoljene države članice". U točki 54. iste presude, Sud je presudio da „[n]a taj način odredbe [članka 21. stavka 1. Uredbe Dublin III] odlučujuće pridonose ostvarenju cilja brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji se navodi u uvodnoj izjavi 5. Uredbe Dublin III, jamčeći da se u slučaju kašnjenja u provedbi postupka prihvata razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu provodi u državi članici gdje je taj zahtjev bio podnesen kako se donošenjem i izvršenjem odluke o transferu ne bi previše odgodilo to razmatranje".

18 Člankom 22. stavkom 6. Uredbe Dublin III predviđa se, u određenim okolnostima, rok od mjesec dana za odgovor na zahtjev za prihvat.

19 Ili roka od mjesec dana predviđenog u stavku 6.

20 Prema mišljenju Komisije, „Uredba Dublin III ne sadržava odredbe opće primjene u pogledu rokova u kojima se treba odrediti odgovornost države članice kada je zamoljena država članica poslala negativan odgovor u roku predviđenom člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1." (vidjeti točku 3. odgovora na pisana pitanja).

63. U tom pogledu, Uredbom Dublin III ne predviđa se da iz takvih negativnih odgovora nužno proizlazi da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovornost države članice moliteljice [21]. K tome, u tim se okolnostima Uredbom Dublin III ne pojašnjava rok u kojem treba utvrditi državu članicu odgovornu za zahtjev za međunarodnu zaštitu [22].

64. Unatoč tom nedostatku pojašnjenja, smatram da se, kada država članica provodi Uredbu Dublin III, pravo na dobru upravu, osobito pravo svake osobe da nadležna tijela njezine predmete obrađuju *u razumnom roku*, što je opće načelo prava Unije, primjenjuje u okviru postupaka koji se vode pred nadležnim nacionalnim tijelima [23]. Prema tome, unatoč tome što u nekim slučajevima ne postoji obvezan rok, odgovorna država članica treba biti određena u razumnom roku.

2. Transferi

65. U svojim prethodnim pitanjima, sud koji je uputio zahtjev više puta upućuje na sustav transfera predviđen člankom 29. Uredbe Dublin III i na pravo na pravni lijek predviđen člankom 27. navedene uredbe.

66. U skladu s člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe Dublin III, transfer dotične osobe provodi se 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 te osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada postoji suspenzivni učinak.

67. Člankom 29. stavkom 2. navedene uredbe pojašnjava se da se, ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku [24], odgovorna država članica oslobađa svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Prema mišljenju Suda, to prenošenje na državu članicu moliteljicu je *ex lege*, a da nije potrebno da odgovorna država članica odbije prihvat ili ponovni prihvat dotične osobe [25].

68. Člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III predviđa se da 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. Nadalje, u skladu s člankom 27. stavkom 3. točkom (c) Uredbe Dublin III, kada se nacionalnim pravom predviđa da predmetna osoba ima mogućnost da od suda zatraži odgodu izvršenja odluke o transferu do ishoda žalbe ili preispitivanja, sud pred kojim je pokrenut postupak treba o tom zahtjevu odlučiti u razumnom roku te navesti razloge za svoju odluku ako odbije navedeni zahtjev.

69. Što se tiče šestomjesečnog roka utvrđenog u članku 29. stavcima 1. i 2. Uredbe Dublin III, iz točke 44. presude od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), proizlazi da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravnim lijekom koji mu omogućuje da se može pozvati na istek tog roka.

21 Naime, treba još utvrditi jesu li kriteriji utvrđeni u poglavlju III. Uredbe Dublin III još uvijek primjenjivi ili se odgovornost automatski prenosi na državu članicu moliteljicu.

22 U tom mi se pogledu čini da Uredba Dublin III nije dovoljno sveobuhvatna.

23 Presuda od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49. i 50.)

24 U skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, „[t]aj se [šestomjesečni] 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”. Moje isticanje.

25 Presuda od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, t. 27., 29. i 34.) U točki 39. te presude, Sud je presudio da se „postupci prihvata i ponovnog prihvata uspostavljeni Uredbom Dublin III moraju […] provoditi, među ostalim, uz poštovanje niza obveznih rokova, među kojima se nalazi šestomjesečni rok naveden u članku 29. stavcima 1. i 2. te uredbe. Iako se tim odredbama nastoje urediti ti postupci, one također pridonose, kao i kriteriji sadržani u poglavlju III. navedene uredbe, određivanju odgovorne države članice”. K tome, u točki 41. te presude, Sud je presudio da „cilj rokova navedenih u članku 29. Uredbe Dublin III jest uređivanje ne samo donošenja nego i provedbe odluke o transferu”.

70. Budući da su u predmetu C-47/17 njemačka tijela odbila zahtjev državnog tajnika za prihvat ili ponovni prihvat zainteresirane osobe [26] te da čak nisu ni odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje koji je uputio državni tajnik [27], čini mi se da je, ako nije određena odgovorna država članica, pitanje transfera u skladu s člankom 29. Uredbe Dublin III preuranjeno, odnosno nije relevantno.

71. Također ističem da je u svojim pisanim očitovanjima u predmetu C-48/17 Komisija napomenula da su „[n]izozemske vlasti […] 31. ožujka 2016. obavijestile odvjetnika zainteresirane osobe da ne namjeravaju obraditi zahtjev za azil potonje osobe te da je namjeravaju transferirati u Italiju. […] Odvjetnik zainteresirane osobe napomenuo je 8. travnja 2016. da Talijanska Republika nije postala odgovorna 26. siječnja 2016., nego 1. rujna 2015. Rok od šest mjeseci za transfer iz članka 29. Uredbe Dublin III stoga je već istekao. […] Odvjetnik zainteresirane osobe, uz obrazloženje žalbe, 27. rujna 2016. napominje da bi prethodno pitanje bilo korisno za tumačenje članka 5. Uredbe br. 1560/2003, kao i članka 29. Uredbe Dublin III, a postavlja se naime pitanje u kojoj je mjeri Talijanska Republika odgovorna za zahtjev za azil zainteresirane osobe s obzirom na to da nije utvrđeno da je Švicarska Konfederacija produljila šestomjesečni rok iz članka 29. time što je obavijestila Talijansku Republiku da Švicarska Konfederacija ne može transferirati zainteresiranu osobu jer je ona otišla iz zemlje u nepoznatom smjeru."

72. Međutim, valja naglasiti da sud koji je uputio zahtjev nije postavio nijedno pitanje koje se odnosi na članak 29. Uredbe Dublin III. Naime, njegova se pitanja odnose samo na članak 5. stavak 2. Uredbe br. 1560/2003. Iz toga proizlazi da pitanje jesu li se rokovi za transfer predviđeni člankom 29. Uredbe Dublin III poštovali u spojenim predmetima C-47/17 i C-48/17 nije postavljeno Sudu.

3. Članak 31. stavak 3. Direktive 2013/32

73. Člankom 31. stavkom 1. Direktive 2013/32 predviđa se da „[d]ržave članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja[…]". K tome, u skladu s člankom 31. stavkom 3. te direktive „[d]ržave članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva". U skladu s tom istom odredbom, rok od šest mjeseci počinje teći od trenutka kada država članica koja je nadležna za njegovo razmatranje bude utvrđena u skladu s Uredbom Dublin III, podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela.

74. Iz toga proizlazi da se obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu *očito provodi nakon* određivanja odgovorne države članice u skladu s Uredbom Dublin III te, ovisno o slučaju, transfera zainteresirane osobe [28]. Međutim, unatoč tomu što se Uredbom Dublin III utvrđuju određeni obvezni rokovi, to određivanje i transfer mogu trajati relativno dugo bez obzira na zahtjev brze obrade, ako su postupci prihvata ili ponovnog prihvata i transfera pokrenuti i ako se zainteresirana osoba koristi dostupnim pravnim lijekovima ili preispitivanjem sa suspenzivnim učinkom [29]. Stoga je nemoguće apstraktno odrediti najdulji, pa čak i razuman rok za to određivanje [30], unatoč pokušajima u tom smislu suda koji je uputio zahtjev. Svaki predmet treba ocijeniti u svakom slučaju zasebno.

26 Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

27 Vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

28 Prema mišljenju Komisije, „[i]z članka 31. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2013/32 očito proizlazi da (obnovljiv) rok od šest mjeseci za obradu zahtjeva za azil počinje teći od trenutka kada odgovorna država članica bude utvrđena u skladu s Uredbom [Dublin III], podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela" (vidjeti točku 72. njezinih očitovanja).

29 U svojim odgovorima na pisana pitanja Suda, njemačka vlada smatra da, unatoč činjenici da je cilj Uredbe Dublin III brza obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu, „[n]ije, međutim, u svim slučajevima moguće maksimalno skratiti trajanje postupka s obzirom na to da se trajanje postupka može produljiti u slučaju žalbe podnositelja zahtjeva protiv odluke ili pak bijega ili kazne zatvora. U tim slučajevima, samom Uredbom Dublin III predviđa se kasniji početak ili produljenje šestomjesečnog roka predviđenog člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom" (vidjeti točku 5. njezinih odgovora na pitanja).

30 Prema tome i najdulji rok za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji počinje teći tek nakon određivanja odgovorne države članice, i to samo ako su ispunjeni drugi uvjeti predviđeni člankom 31. stavkom 3. Direktive 2013/32.

75. Također valja napomenuti da je u presudi od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 102.) Sud naglasio da se odredbama Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32 uspostavljaju različiti postupci koji imaju vlastite zahtjeve i koji podliježu, osobito u pogledu rokova, različitim sustavima.

76. U tom kontekstu valja ispitati pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio o postupku ponovnog razmatranja, kako je predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003.

B. Prvo prethodno pitanje

77. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li zamoljena država članica, uzimajući u obzir cilj, sadržaj i doseg Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32, u roku od dva tjedna odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003. Tim se pitanjem osobito nastoji odrediti je li rok za odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 obvezan rok za zamoljenu državu članicu, čije nepoštovanje dovodi do odgovornosti te države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

78. Prije ispitivanja tog pitanja, potrebno je ispitati narav postupka uspostavljenog člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 kao i njegove moguće pravne osnove [31].

79. Iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 1560/2003 proizlazi da je cilj te uredbe utvrditi niz posebnih dogovora u svrhu učinkovite primjene Uredbe Dublin III „kako bi se olakšala suradnja između tijela država članica nadležnih za provođenje te Uredbe, kako u pogledu prijenosa i obrade zahtjeva za preuzimanjem i ponovnim preuzimanjem odgovornosti tako i u pogledu zahtjeva za dostavu informacija i provođenjem transfera”.

80. Kao što je napomenula mađarska vlada, „cilj Uredbe br. 1560/2003 nije utvrđivanje pravila u području odgovornosti koja nisu utvrđena Uredbom [Dublin III]” [32].

81. Naime, postupak ponovnog razmatranja utvrđen Uredbom br. 1560/2003 nije izričito predviđen Uredbom Dublin III koja, kao što je naglasila njemačka vlada u svojim odgovorima na pisana pitanja Suda, ne sadržava nikakvo izričito ovlaštenje za uspostavljanje takvog postupka [33]. Samim člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 pojašnjava se da se njime uspostavlja dodatni postupak čiji je cilj,

31 Naime, svojim dopisom od 16. listopada 2017. upućenim zainteresiranim osobama iz članka 23. svojeg Pravilnika, Sud ih je pitao o pravnoj osnovi dodatnog postupka za ponovno razmatranje uspostavljenog člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003. Tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-48/17 smatra da se Uredbom Dublin III ne dodjeljuje nikakva nadležnost Komisiji za pokretanje postupka ponovnog razmatranja. Njemačka vlada smatra da, iako Uredba Dublin III ne sadržava nikakvo izričito ovlaštenje za donošenje postupka ponovnog razmatranja, Uredbom br. 1560/2003 „pojašnjava se u njezinoj [uvodnoj izjavi 1.] da treba utvrditi niz posebnih dogovora potrebnih za učinkovitu primjenu Uredbe Dublin III. Cilj je, među ostalim, olakšati ‚obradu' zahtjeva. Članak 5. Uredbe [br. 1560/2003], koji sadržava odredbe o obradi zahtjeva u slučaju njihova odbijanja, također je obuhvaćen tim ciljem”. Tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-48/17 naveo je na raspravi održanoj 16. siječnja 2018. da smatra da pravna osnova predmetnog postupka ponovnog razmatranja ne može biti članak 29. stavak 4. Uredbe Dublin III. Na raspravi je Komisija tvrdila da su članak 17. stavak 3. Uredbe Dublin II (koji nepotpuno odgovara članku 21. stavku 3. Uredbe Dublin III), kao i članak 29. stavak 4. Uredbe Dublin III, pravna osnova članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003. U tom pogledu, nizozemska vlada slaže se s očitovanjima Komisije.

32 Vidjeti točku 17. očitovanja mađarske vlade.

33 Ništa više, uostalom, nego Uredba Dublin II.

prema mojem mišljenju, omogućiti bolju primjenu Uredbe Dublin III[34]. To podrazumijeva da zahtjev za ponovno razmatranje nije novi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat[35]. K tome, pravila za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu utvrđena su samo u Uredbi Dublin III[36].

82. Točno je da u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 1560/2003 država članica kojoj se podnosi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat mora navesti razloge odbijanja, s obzirom na to da se stavkom 2. tog članka određuje da, ako država članica koja podnosi zahtjev smatra da se takvo odbijanje temelji na pogrešnoj procjeni ili ako ima dodatne dokaze, može zatražiti da se njezin zahtjev ponovno razmotri, i to u obveznom roku[37] od tri tjedna nakon primitka negativnog odgovora[38]. Istom se odredbom predviđa da, k tome, država članica kojoj se podnosi zahtjev „*nastoji*[39] odgovoriti u roku od dva tjedna”.[40]

34 I Uredbe Dublin II u prošlosti. Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 1560/2003.

35 U skladu s člankom 21. stavkom 1. i člankom 23. stavkom 1. Uredbe Dublin III, kao i presudom od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 67.), smatram da nakon negativnog odgovora zamoljene države članice, država članica moliteljica može uputiti novi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat *pod uvjetom da se poštuju obvezni rokovi utvrđeni člancima 21. i 23. Uredbe Dublin III*. Iz toga proizlazi da je barem u teoriji moguće postojanje usporednih zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat. Međutim, ako su predmetni rokovi istekli, država članica moliteljica više ne može uputiti takav zahtjev. U odgovorima Komisije na pisana pitanja Suda navodi se da se „[p]ostupak zahtjeva za ponovno razmatranje primjenjuje […] u nezanemarivom broju slučajeva (2903 zahtjeva u 2015., 8442 u 2016.) te dovodi do prihvaćanja otprilike trećine slučajeva (u slučaju 1019 zahtjeva upućenih 2015. i u slučaju 2489 zahtjeva upućenih 2016.)”.

36 Kao što ću napomenuti u točki 111. ovog mišljenja, zamoljena država članica odgovorna je u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo ako *eksplicitno* prihvati tu odgovornost u razumnom roku.

37 U tom pogledu, tekst odredbe ne ostavlja mjesta dvojbi u pogledu uporabe obveznih rokova: „[o]va se mogućnost *mora* iskoristiti u roku od tri tjedna nakon primitka negativnog odgovora”.

38 U točki 53. svojih očitovanja Komisija ističe da „Uredba Dublin III i Uredba br. 1560/2003, koja je donesena radi njezine provedbe, sadržavaju niz jasno obvezujućih rokova, ali ne uređuje se sve obvezujućim rokovima. Upravo se iz tog razloga ne može donijeti tumačenje koje je protivno jasnom tekstu. U slučaju članka 5. stavka 2. Uredbe [br. 1560/2003], stvarno mogu postojati situacije u kojima tijela države članice kojoj se podnosi zahtjev moraju ispitati složene slučajeve, koji se na primjer odnose na maloljetnike bez pratnje i eventualne članove obitelji, a u takvim situacijama kratak i obvezujući rok bio bi protivan cilju ispravnog određivanja odgovorne države članice. Stoga itekako postoji političko razmatranje na kojem se temelje jasni pojmovi iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003”.

39 U verzijama na španjolskom jeziku: „se esforzará”, na danskom jeziku: „bestraeber”, na engleskom jeziku: „shall endeavour”, na talijanskom jeziku: „procura di”, na mađarskom jeziku: „törekszik”, na nizozemskom jeziku: „zich beijveren”.

40 Kao i Komisija, smatram da su pojam „nastoji” i „slični izrazi koji se upotrebljavaju u velikoj većini jezičnih verzija Uredbe savršeno jasni” te da „ne nameću obvezu pružanja odgovora u roku od dva tjedna” (vidjeti točke 51. i 52. njezinih očitovanja). Tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-47/17 smatra da se pojam „zich beijveren” („nastoji”), kako je naveden u nizozemskoj verziji odredbi članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003, može tumačiti isključivo na način da znači da država članica kojoj se podnosi zahtjev ima obvezu najvećih napora. Obveza najvećih napora ne može značiti da država članica kojoj se podnosi zahtjev *mora* odgovoriti (vidjeti točku 3.1. njegovih očitovanja). Nizozemska vlada smatra da rok od dva tjedna iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003 nije obvezan rok i da država članica kojoj se podnosi zahtjev nije dužna odgovoriti u roku od dva tjedna (vidjeti točke 36. do 38. njezinih očitovanja). Prema mišljenju vlade Ujedinjene Kraljevine, „država članica moliteljica treba pokušati odgovoriti u roku od dva tjedna, ali [ona] to nije dužna učiniti. […] Pojam ‚nastoji’ bio bi u potpunosti lišen značenja kad bi država članica imala apsolutnu obvezu odgovoriti u roku od dva tjedna. Navodi da se trebaju uložiti ozbiljni i stvarni napori za odgovor u tom roku, ali priznaje da to neće uvijek biti moguće, i to iz velikog broja razloga kao što su, na primjer, pritisak povezan s brojem predmeta koje obrađuje zamoljena država članica ili poteškoće u predmetu koji se razmatra. Zamoljena država članica nije apsolutno vezana navedenim rokom od dva tjedna. […] Isto tako, situacija može biti različita od određenih rokova utvrđenih u Uredbi Dublin III, tako na temelju članka 22. te uredbe zamoljena država članica ‚donosi odluku o zahtjevu za prihvat podnositelja zahtjeva u roku dva mjeseca od zaprimanja zahtjeva’. U skladu s člankom 25. stavkom 1. zamoljena država članica ‚donosi odluku […] što je prije moguće, a najkasnije jedan mjesec od datuma kada je zahtjev zaprimljen’.” „*Kada je zakonodavac Unije želio naložiti apsolutnu obvezu, učinio je to jasnim izrazom*. Obveza predviđena člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003] druge je naravi” (vidjeti točke 11., 12. i 14. njezinih očitovanja, moje isticanje).

83. Dodajem još dva razmatranja. Kao prvo, osim činjenice da prema samom tekstu, rok od dva tjedna nije obvezan [41], člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđaju se nikakve pravne posljedice ni zbog nepoštovanja tog roka, ni zbog nedonošenja odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje [42]. Naime, člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđa se, za razliku od članka 22. stavka 7. i članka 25. stavka 2. Uredbe Dublin III, da država članica kojoj se podnosi zahtjev ima obvezu prihvata ili ponovnog prihvata dotične osobe.

84. Kao drugo, Uredbom Dublin III ne utvrđuju se učinci negativnog odgovora na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u rokovima utvrđenima člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III. Prema mojem mišljenju, postupkom ponovnog razmatranja predviđenim člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 samo se uspostavlja savjetovanje ili strukturirani dijalog između države članice moliteljice i zamoljene države članice nakon takvog negativnog odgovora kako bi se, u skladu s Uredbom Dublin III, olakšalo određivanje odgovorne države članice, i to ostvarivanjem ciljeva Uredbe Dublin III. Ako je taj dodatni postupak okončan u razumnom roku te se stoga ne povređuje cilj brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kako u interesu tražiteljâ azila, tako i u interesu uključenih država, on čini instrument koji je u skladu s učinkovitom primjenom Uredbe Dublin III. Prema mojem mišljenju, nepostojanje bilo kakve obvezujuće prirode članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003 [43] i njezin cilj olakšavanja primjene Uredbe Dublin III omogućuju isključenje bilo kakvog prigovora nevaljanosti.

85. Prema tome, smatram da na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti negativno: iako zamoljena država članica mora nastojati ispuniti zahtjev za ponovno razmatranje predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 u roku od dva tjedna, ona nema pravnu obvezu odgovoriti u tom roku. K tome, člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđaju se nikakve pravne posljedice zbog nedonošenja odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje u tom roku.

C. Drugo prethodno pitanje

86. Svojim drugim prethodnim pitanjem, koje je postavljeno u slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita treba li, uzimajući u obzir posljednju rečenicu članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003, primijeniti najdulji rok od mjesec dana predviđen člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III.

41 Prema mišljenju nizozemske vlade, taj je rok „samo smjernica za zamoljenu državu članicu". Prema mišljenju Komisije, cilj Uredbe br. 1560/2003 nije „naložiti strogo obvezan rok, već utvrditi smjernice koje valja slijediti u onoj mjeri u kojoj je to moguće". Stoga se radi tek o indikativnom roku. Švicarska Konfederacija, koja je podnijela očitovanja samo na prvo prethodno pitanje, manje je odlučna time što smatra da „[t]ekst odredbe upućuje na to da je rok utvrđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003] samo indikativan rok, a ne prekluzivni rok. Tako je, među ostalim, na temelju određenih jezičnih verzija članka 5. stavka 2. jasno […] da se obveza države [članice] kojoj se podnosi zahtjev da odgovori u roku od dva tjedna ne može shvatiti na način da nepoštovanje tog roka trenutačno ima pravne posljedice. Naprotiv, obveza ‚nastojanja' podrazumijeva određenu fleksibilnost u vremenu za odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje. Zamoljena država tako može valjano odgovoriti na zahtjev čak i nakon isteka roka od dva tjedna. Cilj Uredbe Dublin III upućuje međutim na to da je rok predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe […] br. 1560/2003 *načelna obveza koju treba poštovati, a ne samo naznaka vremena koja nije relevantna*". Moje isticanje.

42 Vlada Ujedinjene Kraljevine ističe da, „za razliku od, na primjer, članaka 22. i 25. Uredbe Dublin III, nikakav automatski prijenos odgovornosti nije predviđen ako zamoljena država članica ne odgovori […] u roku od dva tjedna […]" (vidjeti točku 20. njezinih očitovanja). Prema mišljenju mađarske vlade, „[n]e može se utvrditi da se Uredbom [Dublin III] i Uredbom br. 1560/2003 izričito predviđaju pravne posljedice za nedonošenje odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje i za prekoračenje roka od dva tjedna predviđenog u tu svrhu, a stoga ni posljedica koja utječe na odgovornost u pogledu razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu" (vidjeti točku 18. njezinih očitovanja). U svojim odgovorima na pisana pitanja Suda, njemačka vlada smatra da se „Uredbom Dublin III ne predviđa nikakva pravna posljedica u slučaju nedonošenja odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat. […] [N]apominje se da, zbog nepostojanja pravne osnove u Uredbi Dublin III, nedonošenje odgovora ne može za posljedicu imati prijenos odgovornosti".

43 Kao što proizlazi iz samog teksta te odredbe, osobito pojam „nastoji".

87. Člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 predviđa se obvezni rok od tri tjedna za podnošenje zahtjeva za ponovno razmatranje i poželjan rok od dva tjedna za odgovor na njega. Valja istaknuti da se posljednjom rečenicom te odredbe predviđa da se ni u kojem slučaju rokovi predviđeni člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III [44] ne produžuju ili izmjenjuju „dodatnim" postupkom koji se njome predviđa.

88. Naime, postupak ponovnog razmatranja očito je različit od postupaka prihvata i ponovnog prihvata iz Uredbe Dublin III te ni na koji način ne utječe na rokove utvrđene odredbama te uredbe.

89. S obzirom na tu jasnu razliku, smatram da rokovi utvrđeni člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 osobito nisu izmijenjeni postupkom ponovnog prihvata iz članka 25. Uredbe Dublin III [45]. Rokovi predviđeni člankom 25. Uredbe Dublin III stoga se ne mogu prenijeti na postupak ponovnog razmatranja utvrđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003.

90. Prema tome, smatram da na drugo prethodno pitanje treba odgovoriti negativno: najdulji rok od mjesec dana predviđen člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III nije primjenjiv u okviru primjene postupka ponovnog razmatranja predviđenog člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003.

D. Treće i četvrto prethodno pitanje

91. Svojim trećim pitanjem, koje je postavljeno u slučaju negativnog odgovora na drugo pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita raspolaže li zamoljena država članica razumnim rokom za odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje. Svojim četvrtim pitanjem, koje je postavljeno u slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita je li razdoblje od sedam i pol tjedana [46] ili šest mjeseci [47] razuman rok. U slučaju negativnog odgovora na četvrto pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita što je razuman rok.

92. S obzirom na njihovu povezanost, smatram da je ta dva pitanja potrebno ispitati zajedno.

93. Člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 predviđa se da država članica kojoj se podnosi zahtjev *nastoji* odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje u roku od dva tjedna. Tom uputom se zamoljena država članica poziva da djeluje u duhu suradnje kako bi se brzo utvrdila odgovorna država članica [48]. Očito je da zamoljena država članica, ako ne poštuje taj indikativan rok, na zahtjev za ponovno razmatranje ipak treba odgovoriti u razumnom roku kako ne bi ugrozila cilj brzog određivanja države članice odgovorne za obradu zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i poštovanja načela dobre uprave, kao i načela učinkovitosti.

44 Člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 određuje se da „[d]ržava članica kojoj se podnosi zahtjev nastoji odgovoriti u roku od dva tjedna. U svakom slučaju, ovaj dodatni postupak ne produžuje rokove utvrđene u *članku 18. stavku 1. i 6. i članku 20. stavku 1. točki (b) Uredbe [Dublin III]*" (moje isticanje). Članak 18. stavci 1. i 6. te članak 20. stavak 1. točka (b) Uredbe Dublin II odgovaraju članku 22. stavcima 1. i 6. te članku 25. stavku 1. Uredbe Dublin III.

45 Komisija smatra da se ti rokovi stoga ne mogu produljiti niti „dovesti do prijenosa odgovornosti. *Drugim riječima, to znači da nakon negativnog odgovora u smislu članka 5. stavka 1. Uredbe br. 1560/2003, zamoljena država članica više ne može postati odgovorna osim ako to sama ne prihvati. To se objašnjava činjenicom da zahtjev za ponovno razmatranje nije novi zahtjev radi ponovnog prihvata*. Zahtjevom za ponovno razmatranje zamoljena država članica obvezuje se ponovno razmotriti situaciju i provjeriti ostaje li pri svojem negativnom odgovoru, ništa više od toga. Drukčije tumačenje bilo bi, osim toga, protivno hijerarhiji pravila jer bi se na temelju njega provedbenom uredbom odstupilo od osnovne uredbe". Moje isticanje.

46 Predmet C-48/17

47 Predmet C-47/17 U spojenim predmetima C-47/17 i C-48/17, sud koji je uputio zahtjev ističe da se člankom 31. stavkom 3. Direktive 2013/32 određuje da „[d]ržave članice osiguravaju da se postupak razmatranja zahtjeva za azil zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva. Stoga nije logično smatrati da trajanje ponovnog razmatranja, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003], određivanja države članice odgovorne za zahtjev za azil može biti dulje od roka određenog za donošenje same odluke o zahtjevu za azil, koju tek treba donijeti nakon odlučivanja o pitanju koja je država članica odgovorna za obradu zahtjeva". Smatram, u skladu s mojim očitovanjima u točki 75. ovog mišljenja, da su rokovi predviđeni Direktivom 2013/32 i osobito njezinim člankom 31. stavkom 3. očito različiti od onih koji su utvrđeni Uredbom Dublin III te, prema tome, od onih koji su utvrđeni Uredbom br. 1560/2003.

48 Naime, u skladu s načelom lojalne suradnje navedenim u članku 4. stavku 3. UEU-a, države članice trebaju, među ostalim, olakšavati ostvarivanje zadaća Unije.

94. Stoga nije moguće unaprijed odrediti razuman rok u okviru primjene članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1560/2003, već ga treba ocijeniti u svakom slučaju zasebno prema okolnostima [49] pojedinog slučaja, poštujući potrebu za brzom obradom, koja je nit vodilja Uredbe Dublin III [50]. Budući da ta analiza zahtijeva činjeničnu ocjenu predmetnih okolnosti, smatram da je na sudu koji je uputio zahtjev da u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti [51], ocijeni je li zamoljena država članica u razumnom roku odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje. Suprotno tome, kao što će proizaći iz mojeg odgovora na peto i šesto prethodno pitanje, nedonošenje odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje u razumnom roku podrazumijeva da država članica moliteljica treba i dalje biti odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [52].

95. Međutim, valja podsjetiti da se člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđaju nikakve pravne posljedice zbog nepoštovanja roka od dva tjedna ni, uostalom, razumnog roka za zamoljenu državu članicu.

96. Iz prethodno navedenog proizlazi da na treće i četvrto prethodno pitanje valja odgovoriti da zamoljena država članica treba nastojati odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje u roku od dva tjedna i, u svakom slučaju, u razumnom roku. Na sudu koji je uputio zahtjev je da u svakom pojedinom slučaju utvrdi, nakon što ocijeni sve relevantne okolnosti, je li rok u kojem je zamoljena država odgovorila bio razuman.

E. Peto i šesto prethodno pitanje

1. Argumenti

97. Svojim petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita o posljedicama nedonošenja odgovora zamoljene države članice na zahtjev za ponovno razmatranje i, konkretnije, o tome je li u tom slučaju država članica moliteljica ili zamoljena država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

98. Tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-47/17 smatra da, ako zamoljena država članica ne odgovori u roku od dva tjedna [53] ili uopće ne odgovori, država članica moliteljica definitivno postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Smatra da se, „[s] obzirom na to da su posljedice nepravodobnog donošenja odluke u pogledu prvotnog zahtjeva za ponovni prihvat *izričito* predviđene člankom 25. stavkom 2. Uredbe [Dublin III], ta odredba ne može *implicitno* primijeniti na postupak ponovnog razmatranja. Prema tome, valja […] zaključiti da se, s obzirom na to da je prijenos odgovornosti na državu članicu iznimno radikalan, taj prijenos može propisati samo izričitom odredbom. U nedostatku posebne odredbe u skladu s kojom bi u okviru zahtjeva za ponovno razmatranje nedonošenje odgovora dovelo do odgovornosti zamoljene države članice, država članica moliteljica i dalje je odgovorna. K tome ističe da postoji temeljna razlika između ta dva postupka.

49 Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, „[n]ije moguće utvrditi što čini ‚razumni rok' s obzirom na to da je taj pojam po definiciji izravno povezan s činjenicama. Što je razumno, ovisi o kontekstu" (vidjeti točku 22. njezinih očitovanja).

50 U predmetu C-47/17, njemačka tijela *nisu odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje državnog tajnika od 14. travnja 2016*. Valja podsjetiti da su u predmetu C-48/17 talijanska tijela 26. siječnja 2016. prihvatila odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu dotične osobe nakon zahtjeva za ponovno razmatranje državnog tajnika od 1. prosinca 2015. i podsjetnika od 18. siječnja 2016., odnosno *u roku kraćem od dva mjeseca* nakon podnošenja navedenog zahtjeva.

51 Komisija je informativno napomenula da su činjenice i čimbenici koji eventualno mogu biti relevantni za tu ocjenu, „među ostalim, […] opseg istrage i radnje potrebne za razmatranje zahtjeva, kao i moguće radno preopterećenje nadležnih tijela". Nizozemska vlada smatra da „sljedeće okolnosti mogu, među ostalim, biti relevantni elementi za odgovor na pitanje je li rok razuman: [1.] predmetna tijela države članice moliteljice ili zamoljene države članice morala su izvršiti brojna istraživanja o dotičnoj osobi; [2.] predmetna tijela države članice moliteljice i zamoljene države članice morala su često komunicirati kako bi, na primjer, postigle dogovor oko različitih stavova; [3.] predmetna tijela zamoljene države članice bila su pod velikim radnim opterećenjem zbog, na primjer, velikog priljeva tražitelja azila.

52 Vidjeti točku 113. ovog mišljenja.

53 Ili u razumnom roku.

Naime, u slučaju postupka ponovnog razmatranja već postoji eksplicitno odbijanje ponovnog prihvata, čime se utvrđuje odgovornost države članice moliteljice. Samo pozitivan odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje (u razumnom roku) može, unatoč svemu, dovesti do odgovornosti zamoljene države članice."

99. U svojim odgovorima na pisana pitanja Suda, tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-48/17 [54] smatra da je u slučaju negativnog odgovora zamoljene države članice na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, država članica moliteljica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Smatra da okolnost da zamoljena država članica naknadno promijeni mišljenje i te odluči prihvatiti ili ponovno prihvatiti osobu o kojoj je riječ, ne može više promijeniti odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [55]. Prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, u predmetu C-48/17, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu određuje se, ovisno o slučaju, najkasnije dva i pol mjeseca, tri i pol mjeseca, četiri ili pet mjeseci nakon podnošenja zahtjeva za zaštitu. Smatra da postupak razmatranja treba dovršiti unutar šest mjeseci u skladu s člankom 31. stavkom 3 Uredbe 2013/32. Usto, smatra da se postupak ponovnog razmatranja ne može primijeniti nakon proteka rokova predviđenih člankom 22. stavcima 1. i 6. i člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III.

100. Tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-48/17 smatra da dodatni postupak ponovnog razmatranja, predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 nije donesen na temelju članka 21. stavka 3., članka 23. stavka 3., članka 23. stavka 4. niti članka 24. stavka 5. Uredbe Dublin III, koji su u preambuli Uredbe br. 1560/2003 navedeni kao pravne osnove. „Budući da Uredba Dublin III Komisiji ne dodjeljuje nadležnost za donošenje postupka ponovnog razmatranja, članak 5. stavak 2. Uredbe [br. 1560/2003] nije valjan jer je protivan člancima 290. i 291. UFEU-a". Smatra također da ta odredba nije valjana i zbog toga što je postupak ponovnog razmatranja koji je njome predviđen protivan cilju iz uvodne izjave 5. Uredbe Dublin III [56] te potrebi djelotvorne zaštite prava na azil i prava svih ljudi na nepristrano i pravično rješavanje njihova slučaja u razumnom roku. Naposljetku, tužitelj smatra da se postupak mirenja predviđen člankom 37. Uredbe Dublin III ne može primijeniti na rješavanje sporova u konkretnom slučaju pojedinačnog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

101. Prema mišljenju nizozemske vlade, „[a]ko zamoljena država članica pravodobno ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje, ona nije određena kao odgovorna država članica". „Iz toga što se u članku 5. stavku 2. Uredbe [br. 1560/2003] ne navodi takva jasna posljedica, proizlazi da zamoljena država članica ne postaje odgovorna za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu u slučaju prekoračenja roka za odgovor." „Isto tako, država članica moliteljica ne postaje izravno odgovorna država članica kada zamoljena država članica ne odgovori u roku iz članka 5. stavka 2. Uredbe [br. 1560/2003]. Ni Uredbom [br. 1560/2003] ni Uredbom [Dublin III] ne pojašnjava se da je država članica moliteljica odgovorna u slučaju prekoračenja roka za odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje."

102. Ta vlada smatra da sustav uspostavljen Uredbom Dublin III podrazumijeva da „odgovornost države članice moliteljice nužno ne proizlazi iz prekoračenja roka iz članka 5. stavka 2. Uredbe [br. 1560/2003]. Naime, država članica moliteljica raspolaže drugim mogućnostima ako zahtjev za ponovno razmatranje ne dovede do prihvaćanja zamoljene države članice. […] [Z]amoljena država članica može zaključiti, na primjer s obzirom na nove informacije, da je neka druga država članica odgovorna […]. To je bio slučaj u predmetu C-48/17 u kojem su nizozemska tijela Italiji uputila zahtjev za ponovni prihvat na temelju informacija koje su primila od švicarskih tijela u odgovoru na

54 Ističem da je na raspravi održanoj 16. siječnja 2018. potvrdio da u svojoj tužbi u glavnom postupku tužitelj u glavnom postupku, u predmetu C-48/17, traži da njegov zahtjev ispitaju nizozemska, a ne talijanska tijela.

55 Vidjeti, po analogiji, točku 59. presude od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C 670/16, EU:C:2017:587).

56 U skladu s uvodnom izjavom 5. Uredbe Dublin III, način određivanja odgovorne države članice „trebao bi se temeljiti na objektivnim i poštenim kriterijima".

zahtjev za ponovni prihvat. Isto tako, nove informacije koje upućuju na to da je odgovorna druga država članica mogu se pojaviti i tijekom postupka ponovnog razmatranja. […] Država članica moliteljica najprije treba utvrditi da se na temelju kriterija navedenih u Uredbi [Dublin III] ne može odrediti nijedna odgovorna država članica ili da je nemoguć transfer u prvu državu članicu u kojoj je podnesen zahtjev. Samo tada država članica koja utvrđuje odgovornu državu članicu postaje odgovorna država članica (članak 3. stavak 2. treći podstavak Uredbe [Dublin III])".

103. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da se „odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje dostavlja *nakon* što je utvrđena odgovornost za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Po definiciji, zamoljena država članica već je odbila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, što dovodi do odgovornosti države članice moliteljice. Sustavom koji se naziva „Dublin III" stoga je postignut cilj određivanja odgovorne države članice. Postupkom ponovnog razmatranja utvrđenim člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003] predviđa se mogućnost države članice moliteljice da osporava odluku zamoljene države članice, ali, što je ključno, u kontekstu u kojem je odgovornost već utvrđena".

104. Prema mišljenju mađarske vlade, „ako država članica ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje zahtjeva za ponovni prihvat, eksplicitnim ili implicitnim odgovorom na prvotni zahtjev za ponovni prihvat omogućuje se utvrđivanje države članice koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ako zamoljena država članica na zahtjev za ponovni prihvat ne odgovori u roku od mjeseca dana ili dva tjedna, tada u skladu s člankom 25. Uredbe [Dublin III] njezino nedonošenje odgovora podrazumijeva prihvaćanje navedenog zahtjeva te samo po sebi podrazumijeva obvezu prihvata za zamoljenu državu članicu. Suprotno tome, jasno je da negativan odgovor ne dovodi do odgovornosti zamoljene države članice".

105. Komisija smatra, u skladu s njezinim odgovorom na drugo prethodno pitanje, da „nerazumno dugo razdoblje u kojem zamoljena država članica odgovara na zahtjev za ponovno razmatranje ne može dovesti do prijenosa odgovornosti". Smatra da „u okolnostima kao što su one iz glavnog postupka u predmetu C-47/17, nikakva pravna posljedica za zamoljenu državu članicu ne proizlazi iz činjenice da ona ne odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje u roku od dva tjedna ili u razumnom roku, zato što je ta zamoljena država članica već odbila zahtjev za ponovni prihvat u roku predviđenom člankom 25. stavkom 1. Uredbe [Dublin III] te da potom više ne dolazi ni do kakvog automatskog prijenosa odgovornosti na zamoljenu državu članicu zbog isteka vremena. U okolnostima kao što su one u glavnim postupcima nema ni prijenosa odgovornosti na državu članicu moliteljicu na temelju Uredbe [Dublin III] ili Uredbe br. 1560/2003: u predmetu C-48/17 odgovornost je već bila utvrđena na temelju prešutnog prihvaćanja zahtjeva za prihvat, dok je u okolnostima kao što su one u predmetu C-47/17 država članica moliteljica imala pravo pozitivan rezultat iz Eurodaca smatrati pouzdanim dokazom da je odgovorna država članica moliteljica, kao država članica prvotnog zahtjeva za azil.

106. Prema mišljenju Komisije, „[s]uprotno onomu što se čini da smatra sud koji je uputio zahtjev, nizozemska tijela nisu bila dužna proglasiti se odgovornima odmah po isteku indikativnog roka od dva tjedna koji je zamoljenoj državi članici određen za odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje. Nizozemska uopće nije nerazumno postupila time što je čekala više mjeseci da njemačka tijela riješe problem […] koji su im predstavljali zahtjevi za ponovno razmatranje. Konačno, Nizozemska se proglasila nadležnom 14. prosinca 2016., što se može opravdati na temelju članka 3. stavka 1. ili članka 17. Uredbe Dublin III".

107. U svojim odgovorima na pisana pitanja Suda, njemačka vlada smatra da „negativan odgovor zamoljene države članice na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u rokovima koji su utvrđeni, redom, u članku 22. stavcima 1. i 6. te članku 25. stavku 1. Uredbe Dublin III u načelu dovodi do odgovornosti države članice moliteljice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Do te odgovornosti dolazi u trenutku u kojem država članica moliteljica zaprimi odbijanje zahtjeva". Dodaje da, ako „zamoljena država članica ne odgovori u roku od dva tjedna predviđenom člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003] […], posljedica toga nije […] prijenos odgovornosti na zamoljenu državu članicu.

Država članica moliteljica i dalje je odgovorna. Ako nije moguće iznova zamoljenoj državi članici uputiti zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u slučaju novih okolnosti […], datumom odbijanja ponovnog razmatranja ili neuspješnim istekom roka za odgovor predviđenog člankom 5. stavkom 2. Uredbe [br. 1560/2003] opravdava se kraj postupka ponovnog razmatranja i počinje teći rok za obradu predviđen člankom 31. stavkom 3. Direktive [2013/32]".

2. Analiza

108. Smatram da, s obzirom na to da se člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III ne definiraju pravni učinci negativnog odgovora države članice kojoj se podnosi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, država članica moliteljica u tom trenutku ne postaje automatski odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [57].

109. Naime, pod uvjetom da se poštuju obvezni rokovi predviđeni člancima 21. i 23. Uredbe Dublin III, država članica moliteljica može uputiti novi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat državi članici različitoj od prve zamoljene države članice, zahtjev koji eventualno može dovesti do odgovornosti potonje države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

110. K tome, zamoljena država članica, ako smatra da se negativan odgovor temelji na pogrešnoj procjeni ili ako ima dodatne dokaze [58], može zatražiti u roku od tri tjedna nakon primitka tog odgovora da se njezin zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat ponovno razmotri, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003.

3. Eksplicitno prihvaćanje države članice odgovornosti za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

111. Također smatram da je, *pod uvjetom da se poštuju kriteriji za određivanje odgovorne države članice navedeni u Uredbi Dublin III, osobito u njezinu poglavlju III.*, zamoljena država članica u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako *eksplicitno* prihvati tu odgovornost u razumnom roku [59], s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja [60].

112. Stoga se postavlja pitanje što je razuman rok kako bi se odgovorilo na zahtjev za ponovno razmatranje. Kao što sam već napomenuo u točkama 94. do 96. ovog mišljenja, prema mojem mišljenju nije moguće unaprijed i apstraktno utvrditi što je razuman rok. Međutim, kako bi se na najbolji način osigurala pravna sigurnost, o tom je pitanju potrebno pružiti neke naznake [61] nacionalnom sudu.

113. Budući da je zamoljena država članica već negativno odgovorila na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat i da na zahtjev za ponovno razmatranje treba odgovoriti u indikativnom roku od dva tjedna, smatram da u slučaju da se odgovor na zahtjev za ponovno razmatranje koji se odnosi na istu osobu ne dostavi više od mjesec dana, što je rok koji se u iznimnim okolnostima može produljiti na dva mjeseca, država članica moliteljica treba i dalje biti odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Suprotno tome, ako zamoljena država članica eksplicitno prihvati tu odgovornost u razumnom roku, postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

57 Vidjeti točke 62. i 63. ovog mišljenja.

58 Valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe br. 1560/2003, u negativnom odgovoru moraju navesti potpuni razlozi odbijanja.

59 Valja podsjetiti da je rok od dva tjedna tek indikativan. K tome, prema mojem mišljenju, pravodoban odgovor jednak je odgovoru u razumnom roku.

60 U tom trenutku zamoljena država članica postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. K tome, od tog eksplicitnog prihvaćanja zamoljene države članice u skladu s člankom 29. Uredbe Dublin III počinje teći šestomjesečni rok za provedbu transfera dotične osobe.

61 Koje se ni u kojem slučaju ne mogu tumačiti kao obvezne krajnje granice.

114. U tom pogledu, podsjećam da su u predmetu C-48/17 talijanska tijela 26. siječnja 2016. prihvatila odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu dotične osobe nakon zahtjeva za ponovno razmatranje državnog tajnika od 1. prosinca 2015. i podsjetnika od 18. siječnja 2016., odnosno u roku kraćem od dva mjeseca nakon podnošenja navedenog zahtjeva.

115. Čak i ako je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li, prema konkretnim okolnostima ovog slučaja, državni tajnik postupio u skladu sa zahtjevom brze obrade, čini mi se da, ako zamoljena država članica eksplicitno prihvati odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što je slučaj u tom predmetu, država članica moliteljica o tome mora dotičnu osobu obavijestiti u najkraćem mogućem roku.

116. Nizozemska tijela su 31. ožujka 2016. obavijestila odvjetnika tužitelja u glavnom postupku u predmetu C-48/17 da ne namjeravaju obraditi njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu te da ga namjeravaju poslati u Italiju, odnosno više od dva mjeseca nakon što su talijanska tijela 26. siječnja 2016. prihvatile odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

117. Čini mi se da, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, nizozemska tijela u tom pogledu nisu djelovale u skladu sa zahtjevom brze obrade. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, ako je potrebno, izreče kazne predviđene nacionalnim pravom.

4. Nedonošenje odgovora zamoljene države članice na zahtjev za ponovno razmatranje

118. Kao što se člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđaju nikakve pravne posljedice zbog nedonošenja odgovora zamoljene države članice na zahtjev za ponovno razmatranje u razumnom roku, to nedonošenje odgovora nije jednako prihvaćanju odgovornosti te države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

119. Prema mojem mišljenju, ako zamoljena država članica ne odgovori[62] na zahtjev za ponovno razmatranje u razumnom roku ili odbije prihvatiti odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu[63], država članica moliteljica odgovorna[64] je za to razmatranje te o tome mora obavijestiti dotičnu osobu u najkraćem mogućem roku, inače bi je ostavila u nekom obliku pravne praznine[65] u kojoj ni država članica moliteljica ni zamoljena država članica nisu odgovorne za razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Takva je situacija u potpunosti neprihvatljiva u okviru „sustava Dublin III” koji obilježava potreba da se osigura pravna sigurnost u određivanje države članice odgovorne za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i kojim se na taj način nameće uvjet brze obrade.

120. Valja napomenuti da je u predmetu C-47/17 proteklo osam mjeseci između zahtjeva za ponovno razmatranje koji je državni tajnik uputio njemačkim tijelima 14. travnja 2016. i 14. prosinca 2016., datuma kad se Kraljevina Nizozemska konačno proglasila odgovornom za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu[66] s obzirom na to da njemačka tijela nisu odgovorila na zahtjev za ponovno razmatranje[67].

62 Smatram da, iako se u odgovoru može pozivati na općenite okolnosti kao što je velik priljev tražitelja međunarodne zaštite, on se u svakom slučaju mora posebno odnositi na dotičnu osobu.

63 To nije slučaj u glavnim predmetima.

64 Pravomoćnošću.

65 Ili barem u „pravnom limbu”.

66 Valja podsjetiti da je tužitelj u glavnom postupku u tom predmetu štrajkao glađu i pokrenuo postupak pred sudom koji je uputio zahtjev zbog nepravodobnosti u određivanju odgovorne države članice za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

67 U konkretnom slučaju tužitelja u glavnom postupku u predmetu C-47/17, čini se da njemačkim tijelima nije bio upućen podsjetnik. K tome, pokazuje se da, unatoč komunikaciji između nizozemskih i njemačkih tijela o uzimanju otisaka za sustav Eurodac, postupak mirenja predviđen člankom 37. Uredbe Dublin III nije bio pokrenut. Naime, prema mišljenju Komisije, taj je postupak uveden za slučajeve trajnog neslaganja među državama članicama o pitanju koje se odnosi na primjenu Uredbe Dublin III. Ističe da taj postupak *još nikad nije bio primijenjen*.

121. Smatram, a što je zadaća nacionalnog suda da provjeri, da taj rok nije proporcionalan te da se ne može opravdati čak ni ako su države članice suočene s velikim priljevom tražitelja međunarodne zaštite, i to pod prijetnjom novčane kazne kako je predviđena nacionalnim zakonodavstvom.

122. Iz prethodno navedenog proizlazi da na peto i šesto pitanje treba odgovoriti na sljedeći način:

– budući da se člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III ne definiraju pravni učinci negativnog odgovora države članice kojoj se podnosi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, država članica moliteljica u tom trenutku ne postaje automatski odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu;

– pod uvjetom da se poštuju obvezni rokovi predviđeni člancima 21. i 23. Uredbe Dublin III, država članica moliteljica može uputiti novi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat državi članici različitoj od prve zamoljene države članice, zahtjev koji eventualno može dovesti do odgovornosti potonje države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu;

– nakon negativnog odgovora na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u rokovima utvrđenima člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III, ako država članica kojoj je upućen zahtjev za ponovno razmatranje u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 u razumnom roku eksplicitno prihvati odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tada je ona odgovorna za to razmatranje i o tome treba obavijestiti dotičnu osobu u najkraćem mogućem roku;

– suprotno tome, ako zamoljena država članica ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje u razumnom roku ili odbije prihvatiti odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, za to razmatranje bit će odgovorna država članica moliteljica te će o tome morati obavijestiti dotičnu osobu u najkraćem mogućem roku.

VI. Zaključak

123. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, odjel u Haarlemu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

– iako zamoljena država članica treba nastojati odgovoriti u roku od dva tjedna na zahtjev za ponovno razmatranje predviđen člankom 5. stavkom 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, ona nema pravnu obvezu odgovoriti u tom roku. K tome, člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 ne predviđaju se nikakve pravne posljedice nedonošenja odgovora na zahtjev za ponovno razmatranje u navedenom roku;

– najdulji rok od mjesec dana predviđen člankom 25. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nije primjenjiv u okviru postupka ponovnog razmatranja predviđenog člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003.;

– zamoljena država članica treba nastojati odgovoriti na zahtjev za ponovno razmatranje u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 u roku od dva tjedna i, u svakom slučaju, u razumnom roku. Na sudu koji je uputio zahtjev je da u svakom pojedinom slučaju utvrdi, nakon što ocijeni sve relevantne okolnosti, je li rok u kojem je zamoljena država odgovorila bio razuman;

– budući da se člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013 ne definiraju pravni učinci negativnog odgovora države članice kojoj se podnosi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat, država članica moliteljica u tom trenutku ne postaje automatski odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Pod uvjetom da se poštuju obvezni rokovi predviđeni člancima 21. i 23. Uredbe Dublin III, država članica moliteljica može uputiti novi zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat državi članici različitoj od prve zamoljene države članice, zahtjev koji eventualno može dovesti do odgovornosti potonje države članice za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Nakon negativnog odgovora na zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u rokovima utvrđenima člankom 22. stavcima 1. i 6. te člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III, ako država članica kojoj je upućen zahtjev za ponovno razmatranje u skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 1560/2003 u razumnom roku eksplicitno prihvati odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tada je ona odgovorna za to razmatranje i o tome treba obavijestiti dotičnu osobu u najkraćem mogućem roku. Suprotno tome, ako zamoljena država članica ne odgovori na zahtjev za ponovno razmatranje u razumnom roku ili odbije prihvatiti odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, za to razmatranje bit će odgovorna država članica moliteljica te će o tome morati obavijestiti dotičnu osobu u najkraćem mogućem roku.