



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGZZIJA
od 20. prosinca 2017.¹

Predmet C-647/16

Adil Hassan
protiv
Préfet du Pas-de-Calais

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Zahtjev za međunarodnu zaštitu – Tumačenje članka 26. Uredbe (EU) br. 604/2013 – Obveza koju imaju nacionalna tijela koja su podnijela zahtjev za prihvata da ne donose odluku o transferu dok zamoljena država ne pristane na prihvata”

1. Mogu li tijela države članice donijeti u pogledu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i obavijestiti ga o „prethodnoj odluci o transferu”, odnosno odluci kojom se određuje njegov transfer u državu članicu koju su ta tijela utvrdila odgovornom za razmatranje njegova zahtjeva na temelju Uredbe (EU) br. 604/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)² prije nego što je ta država članica, koju su navedena tijela uredno zamolila, pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu?

2. Takav je sadržaj prethodnog pitanja koje je Sudu postavio tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) u okviru zahtjeva za prethodnu odluku na koji se odnosi ovaj predmet. Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Adila Hassana, iračkog državljanina, i préfet du Pas-de Calais (prefekt departmana Pas-de Calais, Francuska) u pogledu valjanosti odluke kojom je potonji prefekt naložio transfer A. Hassana u Njemačku.

¹ Izvorni jezik: francuski

² 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., ispravak SL 2017., L 49, str. 50.) Ta je uredba preinaka Uredbe Europskog 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), koja je pak zamijenjena Dublinskom konvencijom od 15. lipnja 1990. (SL 1997., C 254, str. 1.). Europska komisija je 4. svibnja 2016. iznijela Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u svrhu izmjene Uredbe Dublin III (u daljnjem tekstu: Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe Dublin III) (COM(2016) 270 *final*).

Pravni okvir

Pravo Unije

3. U skladu s njezinim člankom 1., predmet Uredbe Dublin III je utvrđivanje kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (u daljnjem tekstu: odgovorna država članica). Ti su kriteriji utvrđeni u poglavlju III. navedene uredbe, u člancima 8. do 15., te se, u skladu s člankom 7. stavkom 1. iste uredbe, trebaju primjenjivati redosljedom kojim su navedeni. U skladu s člankom 3. stavkom 2. navedene uredbe, kada na temelju kriterija navedenih u toj 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.

4. U poglavlju V. Uredbe Dublin III utvrđuju se obveze odgovorne države članice. U tom poglavlju, člankom 18. stavkom 1. točkom (b) predviđa se da je ta država članica obvezna „pod uvjetima iz članka 23., 24., 25. i 29. [navedene uredbe] ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva³ čiji se zahtjev razmatra i koji je zatražio međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koji je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku”. U skladu s člankom 18. stavkom 2. iste uredbe, odgovorna država članica također razmatra ili završava razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva.

5. U skladu s člankom 20. stavkom 5. prvim podstavkom Uredbe Dublin III, „[p]odnositelja 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 članka 23., 24., 25. i 29., s namjerom okončanja postupka za određivanje odgovorne države članice”.

6. Člankom 24. stavkom 1. iste uredbe predviđa se da, kada država članica, na čijem državnom području osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (b), (c) ili (d) navedene uredbe boravi bez dokumenta o boravku i u kojoj nije podnesen novi zahtjev za međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: država članica moliteljica), 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.

7. U skladu s člankom 25. stavkom 1. Uredbe Dublin III, zamoljena država članica provodi potrebne provjere i donosi odluku o zahtjevu što je prije moguće, a najkasnije jedan mjesec od datuma kada je zahtjev zaprimljen. Kada se zahtjev temelji na podacima pribavljenim iz sustava Eurodac, koji je predviđen Uredbom (EU) br. 603/2013⁴, taj se rok skraćuje na dva tjedna. Člankom 25. stavkom 2. Uredbe Dublin III pojašnjava se da je nepostupanje u jednomjesečnom roku ili roku od dva tjedna iz članka 25. stavka 1. navedene uredbe jednako prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu ponovnog prihvata predmetne osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak.

3 Člankom 2. točkom (c) Uredbe Dublin III podnositelj zahtjeva definira se kao državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka.

4 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78.)

8. Članak 26. Uredbe Dublin III nalazi se u odjeljku IV. poglavlja VI. te uredbe, koji je naslovljen „Postupovne zaštitne mjere”. Pod naslovom „Obavijest o odluci o transferu”, tim se člankom, u njegovim stavcima 1. i 2. prvom podstavku, predviđa sljedeće:

„1. Kada zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva ili drugu osobu iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d), država članica moliteljica obavještuje predmetnu osobu o odluci o njezinu transferu u odgovornu državu članicu i, kada je to prikladno, o odluci da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra. [...]

2. Odluka iz stavka 1. sadrži informaciju o raspoloživim pravnim lijekovima, među ostalim i o pravu da se zatraži suspenzivni učinak, kada je to primjenjivo, i o rokovima koji važe za ulaganje takvih pravnih lijekova i provedbu transfera te, ako je to potrebno, sadržava informacije o mjestu u koje osoba treba doći te o datumu kada tamo mora doći, ako ta osoba putuje u odgovornu državu članicu svojim sredstvima.”

9. U skladu s člankom 27. stavcima 1. i 2. Uredbe Dublin III, adresat odluke o transferu ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u razumnom roku, u obliku žalbe protiv te odluke ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

10. Članak 28. stavak 2. Uredbe Dublin III, koji je dio odjeljka V. u poglavlju VI. navedene uredbe naslovljenog „Zadržavanje u svrhu transfera”, glasi kako slijedi:

„Kada postoji velika opasnost od bijega, države članice mogu zadržati predmetnu osobu u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s ovom Uredbom, na temelju ocjene svakog pojedinog slučaja i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere.”

Francusko pravo

11. U skladu s člankom L. 742 – 1 code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (Zakonik o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil) (u daljnjem tekstu: Ceseda), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku:

„Kada upravno tijelo smatra da je za razmatranje zahtjeva za azil nadležna druga država od koje namjerava zatražiti to razmatranje, stranac ima pravo ostaniti na francuskom državnom području do završetka postupka za određivanje države odgovorne za razmatranje njegova zahtjeva i, po potrebi, do njegova stvarna transfera u tu državu. [...]

12. U skladu s člankom L. 742-3 Cesede:

„Podložno drugom stavku članka L. 742-1, stranac za čije je razmatranje zahtjeva za azil odgovorna druga država može se transferirati u državu odgovornu za to razmatranje.

Svaka odluka o transferu predmet je pisane i obrazložene odluke koju donosi upravno tijelo.

Dotičnu se osobu obavještava o toj odluci. U njoj se navode pravni lijekovi i rokovi kao i pravo na obavijest ili da se obavijesti njezin konzulat, savjetnik ili bilo koja druga osoba po njezinu izboru. Kada dotičnoj osobi ne pomaže savjetnik, glavni dijelovi odluke priopćavaju joj se na jeziku koji razumije ili za koji je razumno misliti da razumije.”

13. U skladu s odredbama članka L. 742-4 stavka I. Cesede, sudac kojeg imenuje predsjednik upravnog suda ima za odlučivanje o zakonitosti odluke o transferu u državu članicu koja je odgovorna na temelju Uredbe Dublin III rok od petnaest dana, pri čemu nepoštovanje tog roka svejedno ne uzrokuje ništavnost. Tužba podnesena protiv te odluke ima suspenzivni učinak.

14. Člankom L. 551-1, o upravnom zadržavanju, određuje se, u njegovu prvom stavku, da, u slučajevima predviđenima u članku L. 561-2 stavku I. točkama 1. do 7. Cesede, upravno tijelo pod određenim uvjetima može u trajanju od četrdeset i osam sati zadržati stranca u prostorijama koje nisu namijenjene izvršavanju zatvorskih kazni. U skladu s člankom L. 561-2 stavkom I. točkom 1. Cesede, upravno tijelo može donijeti odluku o kućnom pritvoru u pogledu stranca koji ne može odmah napustiti francusko državno područje, ali čije je udaljavanje i dalje razumno, kada je u pogledu tog stranca „donesena odluka o transferu u skladu s člankom L. 742-3 [Cesede]”. Člankom L. 742-5 Cesede pojašnjava se da se članak L. 551-1 primjenjuje na stranca u pogledu kojeg je donesena odluka o transferu „od obavijesti o toj odluci”.

Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

15. A. Hassana, rođenog 5. siječnja 1991. u Sindžaru (Irak), privele su službe zračne i granične policije departmana Pas-de-Calais (Francuska) 26. studenoga 2016. dok se nalazio na području s ograničenim pristupom lučkog terminala u Calaisu (Francuska). Iz pregleda Eurodacovog spisa proizlazi da su mu njemačka tijela uzela otiske prstiju 7. studenoga i 14. prosinca 2015. kao tražitelju azila⁵.

16. Na isti dan tog privođenja i pregleda Eurodacova spisa, prefekt departmana Pas-de-Calais podnio je njemačkim tijelima zahtjev za ponovni prihvrat. Istodobno je odlučio transferirati A. Hassana u Njemačku i staviti ga u upravno zadržavanje.

17. A. Hassan, koji je o toj odluci obaviješten istoga dana, s jedne je strane osporavao svoje upravno zadržavanje pred juge des libertés et de la détention (sudac nadležan za određivanje pritvora) na tribunal de grande instance de Lille (Okružni sud u Lilleu, Francuska) te je pred sudom koji je uputio zahtjev zatražio poništenje odluke od 26. studenoga 2016. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka u glavnom postupku)⁶ u dijelu kojim mu se nalaže transfer u Njemačku.

18. Presudom od 29. studenoga 2016., sudac nadležan za određivanje pritvora tribunal de grande instance de Lille (Okružni sud u Lilleu) naložio je ukidanje mjere zadržavanja u pogledu A. Hassana.

19. U okviru svoje tužbe za poništenje A. Hassan tvrdi, među ostalim, da je pobijanom odlukom u glavnom postupku povrijeđen članak 26. Uredbe Dublin III jer je ta odluka donesena te je on o njoj obaviješten prije nego što je zamoljena država članica, u ovom slučaju Savezna Republika Njemačka, izričito ili implicitno odgovorila na zahtjev francuskih tijela. Prefekt departmana Pas-de-Calais u obranu tvrdi da se ni članku 26. Uredbe Dublin III, ni članku L. 742-3 Cesede ne protivi to da čim je odlučeno o zadržavanju donese odluku o transferu i da o njoj obavijesti dotičnu osobu koja može iskoristiti pravne lijekove koji su joj na raspolaganju u skladu s člankom 27. navedene uredbe. Tvrdi da se transfer, ni u kojem slučaju, ne može izvršiti dok zamoljena država članica ne pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu.

⁵ Iz spisa proizlazi da referentni broj otisaka prstiju A. Hassana ukazuje na kategoriju kojoj ti otisci pripadaju, u ovom slučaju kategoriji 1, odnosno onoj „tražitelja azila”.

⁶ U toj se odluci pojašnjava da je „[njemačkim] tijelima tog dana podnesen zahtjev za ponovni prihvrat te ona još nisu suvereno izrazila svoju suglasnost te posljedično datum i pravila za eventualni ponovni prihvrat dotične osobe na njihovo državno područje”. Člankom 1. odluke određuje se da „A. Hassana, iračkog državljanina koji nezakonito boravi u Francuskoj, treba transferirati njemačkim tijelima”. Mjera transfera donesena je na temelju članka L. 742-3 Cesede. Što se tiče mjere upravnog zadržavanja, njezino je donošenje prefekt departmana Pas-de-Calais obrazložio time što dotična osoba „ne iznosi stvarna jamstva za svoje ponovno pojavljivanje, čime bi se spriječila opasnost od izbjegavanja [...] mjere udaljavanja i što ne može odmah napustiti francusko državno područje jer je od tijela zamoljene države članice potrebno dobiti suglasnost”. Ta je mjera donesena na temelju članka L. 511-1 stavka III. točke 3. i članka L. 551-1 Cesede, iako se odlukom također pojašnjava da postoji opasnost od bijega dotične osobe s obzirom na članak 28. Uredbe Dublin III.

20. Sud koji je uputio zahtjev napominje da se pobijana odluka u glavnom postupku kojom je naloženo zadržavanje A. Hassana zakonski ne temelji na članku 28. Uredbe Dublin III, nego na člancima L. 551-1 i L. 561-2 Cesede i da je prefekt departmana Pas-de-Calais smatrao da je, s obzirom na primjenjivo nacionalno pravo, za zadržavanje A. Hassana nužno donijeti odluku o transferu, pri čemu ne treba čekati odgovor zamoljene države članice. Takav način postupanja odgovara raširenoj praksi francuskih nadležnih tijela.

21. Taj sud također ističe da postoje različite sudske prakse u pogledu valjanosti takve prakse. Dok su određeni upravni sudovi, pozvani da odluče o zakonitosti prethodnih odluka o transferu, poništili te odluke zbog povrede članka 26. Uredbe Dublin III⁷, drugi su sudovi smatrali da taj članak ne sprječava francuska tijela da donesu odluku i o njoj obavijeste dotičnu osobu prije nego što zamoljena država članica odgovori na zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat koji su podnijela ta tijela⁸.

22. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako se na temelju doslovnog i teleološkog tumačenja članka 26. Uredbe Dublin III može smatrati da tijela države članice moliteljice mogu donijeti odluku o transferu i o njoj obavijestiti dotičnu osobu tek nakon izričitog ili implicitnog pristanka zamoljene države članice, donošenjem i obavješćivanjem dotične osobe o takvoj odluci tu se osobu ne sprječava da učinkovito osporava navedenu odluku pred nadležnim tijelom, u skladu s onim što je predviđeno člankom 27. navedene uredbe. Taj sud napominje da tu odluku, ni u kojem slučaju, nije moguće izvršiti prije nego što zamoljena država članica odgovori te da se ona poništava u slučaju da se ta država članica protivi prihvatu ili ponovnom prihvatu podnositelja zahtjeva.

23. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje pojašnjava se da A. Hassan nije podnio zahtjev za azil u Francuskoj.

24. U tim je okolnostima tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) odlučio prekinuti postupak povodom tužbe A. Hassana i Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se odredbama članka 26. Uredbe [Dublin III] to da nadležna tijela države članice koja je drugoj državi članici, koju smatra odgovornom državom u skladu s kriterijima utvrđenima Uredbom, podnijela zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije konačno odlučeno, ili druge osobe iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) [navedene] uredbe, donesu odluku o transferu i o njoj obavijeste dotičnu osobu prije nego što je zamoljena država pristala na taj prihvrat ili ponovni prihvrat?”

25. Francuska Republika, Mađarska i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja.

Analiza

Uvodna očitovanja

26. Prije analize prethodnog pitanja, potrebno je iznijeti dva pojašnjenja u pogledu činjeničnog i pravnog okvira glavnog predmeta.

⁷ Sud koji je uputio zahtjev kao primjer navodi presudu tribunal administratif de Rouen (Upravni sud u Rouenu, Francuska) br. 1603104 od 23. rujna 2016. Također upućuje na rješenje suca nadležnog za određivanje pritvora pred tribunal de grande instance de Lille (Okružni sud u Lilleu) od 10. studenoga 2016.

⁸ Sud koji je uputio zahtjev, među ostalim, navodi presude tribunal administratif de Rouen (Upravni sud u Rouenu) br. 1603199 od 5. listopada 2016. i br. 1603674 od 19. studenoga 2016., kao i presude tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) br. 1606297 od 26. kolovoza 2016. i br. 1607048 od 23. rujna 2016.

27. Kao prvo, ističem da iako je u Eurodacovoj bazi, A. Hassan naveden kao tražitelj azila u Njemačkoj, iz spisa glavnog postupka koji je podnesen tajništvu Suda proizlazi da nije okončan postupak kako bi ga se moglo službeno smatrati tražiteljem azila u toj državi članici⁹.

28. Točno je da je u članku 20. stavku 2. Uredbe Dublin III utvrđen vrlo širok kriterij za određivanje trenutka kada se smatra da je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u državi članici u svrhu primjene članka 20. stavka 1. te uredbe¹⁰. Tako je u tu svrhu dovoljno da „obrazac koji je podnio podnositelj zahtjeva, ili izvješće koje su pripremila tijela, dođe do nadležnih tijela predmetne države članice”. Osim toga, u slučaju A. Hassana, može se vjerodostojno pretpostaviti da su ti uvjeti ispunjeni, čak i ako nije podnio službeni zahtjev za azil u Njemačkoj¹¹, osobito s obzirom na činjenicu da je u Eurodacovoj bazi naveden kao tražitelj azila u toj državi članici¹². To ne mijenja činjenicu da ni u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, ni u pobijanoj odluci u glavnom postupku nije pojašnjeno na kojoj se točki članka 18. stavka 1. Uredbe Dublin III temelji zahtjev upućen Saveznoj Republici Njemačkoj za prihvrat A. Hassana¹³.

29. U tim okolnostima, s obzirom na činjenicu da sud koji je uputio zahtjev ne sumnja u to da se Uredba Dublin III primjenjuje na slučaj A. Hassana i da o tome nije pitao Sud, pretpostavit ću, za potrebe ovog mišljenja, da je situacija A. Hassana obuhvaćena člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe Dublin III (podnositelj zahtjeva čiji se zahtjev razmatra i koji je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku) i da je zahtjev za ponovni prihvrat koji su francuska tijela uputila Saveznoj Republici Njemačkoj podnesen na temelju članka 24. te uredbe (podnošenje zahtjeva za ponovni prihvrat kada nije podnesen novi zahtjev u državi članici moliteljici).

30. Kao drugo, napominjem da je, nakon podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku na koji se odnosi ovaj predmet, cour d'appel de Douai (Žalbeni sud u Douaiu, Francuska), kojem je podnesena žalba protiv presude tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) kojom je poništena prethodna odluka o transferu koju je donio prefekt departmana Pas-de-Calais u sličnim okolnostima kao što su one u glavnom postupku, uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) niz pitanja koja se, među ostalim, odnose na zakonitost te vrste odluka s obzirom na članke L. 742-2 i L. 742-3 Cesede. Conseil d'État (Državno vijeće) donio je 19. srpnja 2017.¹⁴ svoje mišljenje, pri čemu je u tom pogledu izjavio da se odluka o transferu tražitelja azila u odgovornu državu članicu „može donijeti i o njoj *a fortiori* obavijestiti dotičnu osobu tek nakon što zamoljena država pristane na prihvrat”. Stoga bi se intervencijom Conseil d'État (Državno vijeće) trebala okončati upravna praksa iz glavnog postupka¹⁵, kao i različitosti između sudskih praksi koje navodi sud koji je uputio zahtjev.

31. Treba navesti i posljednju uvodnu napomenu, koja se ne odnosi na okolnosti glavnog predmeta.

9 U svojoj tužbi pred sudom koji je uputio zahtjev, A. Hassan tvrdio je da je „želi[o] zatražiti azil u Njemačkoj, ali da nikada nije obavljen razgovor o razlozima njegova zahtjeva”. U drugom odlomku te tužbe, tvrdi da prefekt departmana Pas-de-Calais nije dokazao da je Savezna Republika Njemačka bila prva država članica u kojoj je zatražio azil.

10 Člankom 20. stavkom 1. Uredbe Dublin II predviđa se da „[p]ostupak za određivanje odgovorne države članice započinje čim je u državi članici prvi put podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu”.

11 U tom pogledu upućujem na točke 75. do 103. presude od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), u kojoj je Sud već imao priliku odlučivati o tumačenju članka 20. Uredbe Dublin III u pogledu pravila za podnošenje zahtjeva za azil u Njemačkoj.

12 Člankom 9. stavkom 1. Uredbe br. 603/2013 predviđa se da „[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], šalje središnjem sustavu zajedno s podacima iz članka 11. točaka od (b) do (g) ove Uredbe”.

13 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu samo odbija kao neosnovan razlog A. Hassana koji se temelji na nedostatku u obrazloženju pobijane odluke u glavnom postupku jer u njoj nije pojašnjeno kojom je točkom članka 18. stavka 1. Uredbe Dublin III obuhvaćena situacija A. Hassana.

14 Mišljenje br. 408919 (ECLI:FR:CECHR:2017:408919.20170719).

15 U svojim pisanim očitovanjima, Francuska Republika želi naglasiti da, iako je ta praksa raširena među određenim prefekturnim tijelima, francuska središnja uprava se s njom ne slaže.

32. Ako bi se usvojila reforma Dublinskog sustava koju je Komisija predvidjela u svojem Prijedlogu o izmjeni Uredbe Dublin III¹⁶, prethodno pitanje koje je postavio tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) više ne bi bilo značajno što se tiče postupaka za ponovni prihvata. Naime, člankom 26. tog prijedloga predviđa se da se zahtjevi za ponovni prihvata zamijene „obavijestima o ponovnom prihvatu”, na koje zamoljena država članica ne treba odgovoriti, nego samo potvrditi da su primljene. Stoga se člankom 27. tog prijedloga izmjenjuje članak 26. stavak 1. Uredbe Dublin III, čiji je tekst u preostalom dijelu i dalje uvelike nepromijenjen, pri čemu je njegov doseg ograničen samo na postupke za prihvata. Suprotno tome, što se tiče postupaka za ponovni prihvata, člankom 27. stavkom 2. navedenog prijedloga predviđa se da „država članica u kojoj je prisutna predmetna osoba obavješćuje tu osobu u pisanom obliku bez nepotrebnog odgađanja o odluci o njezinu transferu u odgovornu državu članicu”.

O prethodnom pitanju

33. Svojim prethodnim pitanjem, tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) u biti pita Sud protivi li se članku 26. stavku 1. Uredbe Dublin III to da nadležno tijelo države članice donese, i o tome obavijesti podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odluku kojom se određuje njegov transfer u državu članicu koju smatra odgovornom za razmatranje njegova zahtjeva u skladu s odredbama Uredbe Dublin III prije nego što potonja država eksplicitno ili implicitno pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti navedenog podnositelja zahtjeva.

34. Sve zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja pred Sudom smatraju da se na temelju doslovnog tumačenja prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III može zaključiti da se dotičnu osobu može obavijestiti o odluci o transferu u odgovornu državu članicu tek nakon što je ta država eksplicitno ili implicitno pristala na njezin prihvata ili ponovni prihvata.

35. Slažem se s tim mišljenjem. Tekst te odredbe je jasan. U gotovo svim jezičnim verzijama, upotreba veznika kojim se uvodi kondicionalna ili vremenska zavisna surečenica¹⁷ nedvosmisleno označava uspostavljanje točnog postupovnog i kronološkog redoslijeda između, s jedne strane, pristanka zamoljene države članice i, s druge strane, obavješćivanja dotične osobe o odluci o transferu. Država članica moliteljica provodi takvo obavješćivanje samo *ako* (i stoga nužno *nakon što*), odgovorna država članica pozitivno odgovori na zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata, ili ako rok za podnošenje takvog odgovora istekne, što podrazumijeva implicitni pristanak.

36. Tekst prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III uostalom odražava namjeru zakonodavca Unije, kako proizlazi iz pripremnih akata te uredbe. Stoga je u Komisijinu prvotnom prijedlogu preinake Uredbe Dublin II¹⁸, koji je doveo do donošenja Uredbe Dublin III¹⁹ (u daljnjem tekstu: Komisijin prijedlog uredbe), bio naveden zahtjev „dodatnog pojašnjavanja” postupka obavješćivanja dotične osobe o odluci o transferu. U dokumentu koji su službe Komisije sastavile u prilog tom prijedlogu navodilo se da treba unijeti pojašnjenja u pogledu „*roka*, oblika i sadržaja te obavijesti”²⁰. U skladu s tim navodima, člankom 25. stavkom 1. navedenog prijedloga definirao se

16 Naveden u bilješci 2. ovog mišljenja.

17 Takav veznik, čije značenje u francuskom jeziku, ovisno o slučaju, odgovara izrazima „lorsque”, „quand”, „dans le cas où”, „si”, „dans la mesure où”, upotrijebljen je u verzijama na bugarskom jeziku („koraro”), češkom („pokud”), danskom („når”), estonskom („kui”), irskom („i gcás ina”), grčkom („όταν”), španjolskom („cuando”), hrvatskom („kada”), talijanskom („quando”), latvijskom („Ja”), litavskom („Jei”), mađarskom („amennyiben”), malteškom („meta”), nizozemskom („wanneer”), poljskom („w przypadku gdy”), portugalskom („caso”), rumunjskom („atunci când”), slovenskom („kadar se”), slovačkom („keď”), finskom („jos”), švedskom („om”) i engleskom („where”). U verziji na njemačkom jeziku, vremenski redoslijed između dvaju postupaka proizlazi iz konstrukcije rečenice.

18 Naveden u bilješci 2. ovog mišljenja.

19 Vidjeti Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (COM/2008/0820 *final*).

20 Dokument SEC(2008) 2962 od 3. prosinca 2008., dostupan samo u verziji na engleskom jeziku, vidjeti odjeljak „Effective right to remedy” točku 1., u kojoj se navodi, u svim predviđenim mogućnostima, zahtjev „further specify the procedure for notification of transfer decisions to asylum-seekers, in particular as regards the time, form and content of such notifications”. U tom smislu vidjeti također presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 49.).

jedinstveni postupak obavješćivanja, koji bi vrijedio u postupku prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao i u postupku ponovnog prihvata²¹, čiji je predmet „oduka o transferu” dotične osobe u odgovornu državu članicu²². Taj je članak glasio gotovo jednako kao prva rečenica članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III te je tijekom zakonodavnog postupka bio podvrgnut tek manje važnim izmjenama²³.

37. Unatoč nedvosmislenosti teksta prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III, u svojim pisanim očitovanjima Komisija predlaže Sudu da na prethodno pitanje odgovori da se toj odredbi ne protivi donošenje i obavijest o prethodnoj odluci o transferu. Takvo je rješenje, prema njezinu mišljenju, u skladu s glavnim ciljem Uredbe Dublin III, koji se sastoji od uspostave učinkovite metode kojom se omogućuje brzo određivanje odgovorne države članice, čime se sprječavaju sekundarna kretanja tražitelja azila, te se njime ne narušavaju prava dotičnih osoba.

38. U tom pogledu, najprije ističem da, iako ne sadržava pitanje o tumačenju te odredbe, u nedavnoj presudi, koja je objavljena nakon što je završio pisani dio postupka u predmetu na koji se odnosi ovo mišljenje, Sud je potvrdio da se, u skladu s člankom 26. stavkom 1. Uredbe Dublin III, dotična osoba *može obavijestiti* o odluci o transferu tek nakon što je zamoljena država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti tu osobu²⁴. Stoga se čini da je Sud već odbacio tumačenje koje predlaže Komisija.

39. Neovisno o tome, to tumačenje ni u kojem slučaju ne smatram uvjerljivim, najprije, s metodološkog stajališta.

40. Kao što na to podsjeća Komisija, točno je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst te cilj propisa čiji je ona dio²⁵. Međutim, sumnjam da sustavni ili teleološki argumenti mogu takvoj odredbi pridati radikalno drukčije značenje, ili čak suprotno onome koje proizlazi iz njezina jasnog teksta, i to čak kada bi takav postupak, hipotetski, trebao dovesti do rezultata koji su u skladu s ciljevima akta čiji je navedena odredba dio.

41. Zatim, suprotno Komisijinim tvrdnjama, smatram da se sustavnom i teleološkom analizom potkrepljuje tumačenje koje proizlazi iz nedvosmislenog teksta prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III.

42. Kao prvo, iako iz članka 20. stavka 5. Uredbe Dublin III proizlazi da je postupak određivanja odgovorne države članice okončan tek kada je podnositelj zahtjeva transferiran u tu državu, u poglavlju VI. odjeljcima II. i III. te uredbe utvrđuju se postupci za „zahtjeve za prihvrat” odnosno za „zahtjeve za ponovni prihvrat”, koji su faze tog postupka određivanja. Međutim, ti postupci započinju tako da država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu (članak 21. navedene uredbe) ili država članica u kojoj je osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (b), (c) ili (d) iste uredbe podnijela novi zahtjev za međunarodnu zaštitu (članak 23. iste uredbe) ili na čijem državnom području ona boravi (članak 24. iste uredbe) podnese zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat upućen državi članici koju smatra odgovornom te završavaju samo kada ta država članica eksplicitno ili implicitno odgovori. Tek je nakon završetka tih postupaka moguće prijeći na posljednju fazu postupka određivanja odgovorne države članice, odnosno na transfer dotične osobe (članak 29. iste uredbe), koji

21 U tom smislu, bilo je namijenjeno da članak 25. stavak 1. Komisijinog Prijedloga uredbe zamijeni članak 19. stavak 1. (u pogledu prihvata) te članak 20. stavak 1. točku (e) (u pogledu ponovnog prihvata) Uredbe Dublin II.

22 Izraz „odluka o transferu” nije bila navedena u Uredbi Dublin II u čijem se članku 19. stavku 1. određivalo da, nakon prihvaćanja države članice kojoj je upućen zahtjev, država članica u kojoj je zahtjev za azil podnesen mora obavijestiti podnositelja zahtjeva o „svojoj odluci da neće razmatrati zahtjev i o obvezi prebacivanja podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu”. U pogledu članka 20. stavka 1. točke (e) iste uredbe, njime se predviđalo da će država članica koja je dala zahtjev „obavijestiti[i] [...] tražitelja azila o odluci da će ga odgovorna država članica natrag prihvatiti”, pri čemu nije pojašnjeno kada ga o tome treba obavijestiti.

23 Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o Komisijinu Prijedlogu uredbe, A6-0284/2009, od 29. travnja 2009., str. 18.

24 Presuda od 26. srpnja 2017., A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585, t. 33. i 60.)

25 Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 30.).

ne može započeti prije donošenja konačne odluke o žalbi ili o zahtjevu za preispitivanje odluke o transferu, ako postoji suspenzivni učinak. Odjeljak IV. istog poglavlja VI. Uredbe Dublin III, koji sadržava članak 26., nalazi se nakon odjeljaka o gore opisanim postupcima i prije odjeljka VI. U sustavu iz tog poglavlja, obavijest o odluci o transferu (članak 26. navedene uredbe) i korištenje prava na pravni lijek (članak 27. navedene uredbe) jesu (eventualne) faze postupka određivanja odgovorne države članice koje se odvijaju samo *kada* i *ako* se postupci opisani u odjeljcima II i III istog poglavlja okončaju eksplicitnim ili implicitnim pristankom zamoljene države članice.

43. Kao drugo, takvo sustavno tumačenje potvrđuje analiza izraza koje je upotrijebio zakonodavac Unije. Dok se u člancima 22. i 25. Uredbe Dublin III upotrebljava izraz „zamoljena država članica” za državu članicu kojoj je upućen zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat i na koji još nije odgovorila, u članku 26. iste uredbe upotrijebljen je izraz „odgovorna država članica” za državu članicu u koju je predviđen transfer dotične osobe. Ta terminološka raznolikost očito označava prijelaz iz postupovne faze postupka određivanja odgovorne države članice, koja je kasnija u odnosu na faze opisane u poglavlju VI. odjeljcima II. i III. Uredbe Dublin III, pri čemu do tog prijelaza dolazi kada zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu.

44. Kao treće, ističem da se člankom 26. stavkom 2. prvim podstavkom Uredbe Dublin III pojašnjava da odluka o transferu iz stavka 1. tog članka sadržava informaciju, među ostalim, „o rokovima koji važe za [...] provedbu transfera te, ako je to potrebno, sadržava informacije o mjestu u koje osoba treba doći te o datumu kada tamo mora doći, ako ta osoba putuje u odgovornu državu članicu svojim sredstvima”. Budući da takve informacije ovise, s jedne strane, o datumu kada je zamoljena država članica implicitno ili eksplicitno pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu i, s druge strane, o sadržaju tog odgovora (kada je eksplicitan), pojašnjenjem sadržanim u članku 26. stavku 2. prvom podstavku Uredbe Dublin III potkrepljuje se tumačenje stavka 1. tog članka prema kojem se o odluci o prijenosu obavještava tek nakon što država članica moliteljica dobije pristanak od zamoljene države članice.

45. Kao četvrto, člankom 27. stavkom 3. Uredbe Dublin III predviđa se da države članice biraju jednu od triju mogućnosti navedenih u točkama (a) do (c) te odredbe kako bi osigurale automatski suspenzivni učinak pravnog lijeka protiv odluke o transferu ili zahtjeva za njezino preispitivanje, ili kako bi dotičnoj osobi dali mogućnost da zatraži odgodu izvršenja takve odluke. Stavkom 4. istog članka predviđa se da države članice mogu odrediti da nadležna tijela po službenoj dužnosti mogu odlučiti o takvoj odgodi. Međutim, tim se odredbama pretpostavlja da je odluka o transferu odmah izvršiva, što nije slučaj s prethodnom odlukom o transferu²⁶.

46. Kao peto, iako činjenica da je dotična osoba obaviještena o odluci o transferu prije nego što ju je zamoljena država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti, tu osobu ne bi spriječila da podnese pravni lijek protiv te odluke (ili zahtjev za njezino preispitivanje) na temelju članka 27. stavka 1. Uredbe Dublin III, ipak se valja pitati ne bi li posljedica takve okolnosti bila ograničavanje dosega tog pravnog lijeka, kako je pojašnjen u uvodnoj izjavi 19. navedene uredbe, s obzirom na koju pravni lijek mora omogućiti nadzor pravilne primjene te uredbe²⁷.

²⁶ Iako se Uredbom Dublin III izričito ne zabranjuje transfer državljanina treće zemlje u zamoljenu državu članicu prije nego što potonja država pristane na njegov prihvrat ili ponovni prihvrat, kada bi se državama članicama odobrila provedba takvog transfera narušila bi se jasnoća i učinkovitost sustava uspostavljenog Uredbom Dublin III. Kao što je Sud pojasnio, primjena te uredbe prije svega se temelji na provedbi postupka određivanja odgovorne države članice na temelju kriterija navedenih u poglavlju III. te uredbe (presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 41., i od 7. lipnja 2016., Karim, C-155/15, EU:C:2016:410, t. 23.). U okviru takvog postupka postupci prihvata i ponovnog prihvata „se obavezno moraju provoditi u skladu s pravilima utvrđenima, među ostalim, u poglavlju VI. navedene uredbe” (presuda od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 49.). Međutim, tim je pravilima opisan postupak koji se sastoji od različitih uzastopnih faza te transfer koji se provodi *prije* završetka prethodnih postupovnih faza ne može biti u skladu s tim pravilima. Uostalom, Sud je rasuđivao u tom smislu u presudi od 26. srpnja 2017., A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585), u čijoj je točki 50. pojasnio da se članak 29. stavak 2. Uredbe Dublin III „odnosi [...] na izvršenje odluke o transferu i može se primijeniti tek kada je postignut dogovor o transferu, tj. najranije kada je zamoljena država članica odobrila zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat”.

²⁷ Vidjeti presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 40.) i od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 43.). Vidjeti također presudu od 7. lipnja 2016., Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, t. 22.).

47. U tom pogledu, valja istaknuti da je Sud upozorio na restriktivno tumačenje opsega prava na pravni lijek koje je predviđeno člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III. Naime, takvo bi se tumačenje moglo protiviti provedbi cilja poboljšanja zaštite koja se podnositeljima zahtjeva priznaje na temelju Dublinskog sustava, koji je naveden u uvodnoj izjavi 9. navedene uredbe²⁸. Međutim, obvezivanje dotične osobe da podnese žalbu protiv odluke koja ne bi sadržavala sve elemente na temelju kojih bi se moglo provjeriti jesu li odredbe Uredbe Dublin III točno primijenjene u svrhu provedbe transfera zapravo bi dovelo do smanjenja opsega njegova prava na pravni lijek.

48. Konkretnije, ako bi trebalo smatrati, suprotno jasnom tekstu prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III, da pojam „odluka o transferu” u svrhu primjene te odredbe uključuje prethodne odluke o transferu, to bi značilo da obveza obavijesti koju ima država članica moliteljica nužno ne obuhvaća i elemente kao što su datum i sadržaj odgovora koji daje zamoljena država članica, kada je taj odgovor eksplicitan. Stoga takvi elementi možda nikad ne bi bili priopćeni dotičnoj osobi. U tom slučaju, kao i u slučaju kada se priopćavanje tih elemenata provodi nakon donošenja odluke o žalbi ili zahtjevu za preispitivanje, što bi često mogao biti slučaj s obzirom na vrlo kratke rokove tih vrsta postupaka, dotična osoba ne bi nikako mogla osporavati informacije eventualno sadržane u odgovoru zamoljene države članice u pogledu razloga zbog kojih je prihvatila zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat²⁹, niti provjeriti, kada suspenzivni učinak ne bi bio odobren, je li njegov transfer izvršen u skladu s odredbama Uredbe Dublin III. Naposljetku, dotična osoba ne bi mogla niti provjeriti je li njezin transfer izvršen u rokovima koji su, ovisno o slučaju, predviđeni člankom 28. stavkom 3. trećim podstavkom ili člankom 29. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe Dublin III³⁰ i, stoga je li država članica u koju je transferiran i dalje odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu s obzirom na pravilo iz članka 28. stavka 3. četvrtog podstavka odnosno članka 29. stavka 2. navedene uredbe. Međutim, Sud je, iako u okolnostima različitim od onih u glavnom predmetu, u presudi od 25. listopada 2017., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, t. 44.), odlučio da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora moći raspolagati djelotvornim i brzim pravom na pravni lijek koje mu omogućuje da se može pozvati na istek šestomjesečnog roka, kako je definiran u članku 29. stavcima 1. i 2. Uredbe Dublin III³¹. Međutim, takvo se pravo ne može zajamčiti u gore opisanim okolnostima.

49. Kao šesto, iako bi, kao što ističe Komisija, odobravanje državi članici moliteljici da obavijesti o odluci o transferu bez čekanja odgovora zamoljene države članice nesumnjivo bilo u skladu s ciljem brze obrade zahtjeva za azil, koji je naveden u uvodnoj izjavi 5. Uredbe Dublin III, podsjećam da je Sud već presudio, u kontekstu Uredbe Dublin II, da zakonodavac Unije nije namjeravao sudsku zaštitu tražitelja azila podrediti takvom brzom rješavanju zahtjeva za azil³². Prema mišljenju Suda, takav zaključak vrijedi, *a fortiori*, i u slučaju Uredbe Dublin III, s obzirom na to da je zakonodavac Unije njome u značajnoj mjeri razvio postupovna jamstva pružena tražiteljima azila u okviru Dublinskog

28 Vidjeti presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 53.).

29 Točno je da su takve informacije, koje bi trebale biti priopćene adresatu odluke o transferu kako bi mogao ostvariti pravo na djelotvoran pravni lijek, prije sadržane u odgovoru na zahtjev za prihvrat nego u odgovoru na zahtjev za ponovni prihvrat, odnosno u slučajevima koji su različiti od onog u glavnom postupku. Naime, u razmatranju prve vrste zahtjeva, zamoljena država članica dužna je temeljito i objektivno provjeriti je li njezina odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil utemeljena, na osnovi svih informacija koje su joj izravno ili neizravno dostupne, a stoga i na osnovi informacija koje nisu poznate državi članici moliteljici (vidjeti Uredbu Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. rujna 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 343/2003). Ipak, prema mojem mišljenju, nije moguće predvidjeti različito tumačenje prve rečenice članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III i opsega obveze obavijesti koja je predviđena tim člankom ovisno o vrsti zahtjeva, za prihvrat ili za ponovni prihvrat, koji je podnijela država članica koja je odredila odgovornu državu članicu.

30 Taj rok traje šest tjedana nakon što je zamoljena država članica, implicitno ili eksplicitno, prihvatila zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat ili od trenutka kada prestaje suspenzivni učinak žalbe ili zahtjeva za preispitivanje, ako je dotična osoba zadržana u trenutku kada dođe do jednog od tih dvaju događaja (članak 28. stavak 3. treći podstavak Uredbe Dublin III, kao što je protumačen u presudi od 13. rujna 2017., Khir Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, t. 39. i 54.). U drugim slučajevima, taj rok traje šest mjeseci od jednog od gore navedenih događaja.

31 Usto, ističem da se Prijedlogom uredbe o izmjeni Uredbe Dublin III predviđa ukidanje sustava prijenosa odgovornosti na državu članicu moliteljicu u slučaju da ne poštuje rokove predviđene za provedbu tog transfera.

32 Vidjeti u tom smislu presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, t. 48.).

sustava³³. Nadalje, valja istaknuti da bi, u skladu s člancima 22. i 25. Uredbe Dublin III, obveza čekanja eksplicitnog ili implicitnog pristanka zamoljene države članice tim više pridonijela kašnjenju obavijesti o odluci o transferu koje bi trajalo dva mjeseca u slučaju zahtjeva za prihvata i od jednog mjeseca u slučaju zahtjeva za ponovni prihvata.

50. S obzirom na sve gore navedene razloge, smatram da prvu rečenicu članka 26. stavka 1. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da se njome državi članici moliteljici zabranjuje da dotičnu osobu obavješćuje o odluci o transferu u zamoljenu državu članicu dok potonja država, eksplicitno ili implicitno, ne prihvati takav transfer.

51. Kada se isključi mogućnost takve „prethodne obavijesti”, pitanje može li se odluka o transferu *donijeti* prije nego što zamoljena država članica da svoj pristanak nužno gubi svaki praktični interes. Budući da rokovi za podnošenje pravnog lijeka predviđenog člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III mogu početi teći tek od trenutka kada je dotična osoba obaviještena o toj odluci, njezinim se „prethodnim” donošenjem nikako ne bi znatno smanjilo trajanje postupka prihvata ili ponovnog prihvata te bi stoga ostalo neutralno s obzirom na cilj brze obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je istaknula Komisija.

52. Ipak, ističem da, iako se članak 26. stavak 1. Uredbe Dublin III izričito odnosi samo na obavijest odluke o transferu, a ne i na njezino donošenje, člankom 5. stavkom 2. točkom (b) i stavkom 3. Uredbe Dublin III određuje se da se na temelju članka 26. stavka 1. te uredbe *donosi* odluka o transferu podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu³⁴. Međutim, na temelju sustavnih argumenata koji su u bitnome isti onima iznesenima u točkama 42. do 45. ovog mišljenja treba odbaciti tumačenje te odredbe prema kojem bi države članice mogle *odlučiti* o transferu prije nego što je zamoljena država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu. Naprotiv, na temelju tih argumenata treba smatrati da, prije nego što zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu, nisu ispunjeni svi elementi na temelju kojih država članica moliteljica može donijeti odluku o transferu u tu državu članicu u skladu s postupcima utvrđenima u Uredbi Dublin III.

53. Stoga smatram da se člankom 26. stavkom 1. Uredbe Dublin III ne odobrava ni obavijest, ni donošenje odluke o transferu u zamoljenu državu članicu prije nego što ta država, implicitno ili eksplicitno, pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti dotičnu osobu.

54. Prije zaključka, preostaje pojasniti, s obzirom na razloge na kojima se temelji praksa francuskih tijela da donose prethodne odluke o transferu, da se članku 28. Uredbe Dublin III ne protivi to da se dotična osoba zadrži prije nego što se odluči o njezinu transferu kada su ispunjeni svi uvjeti koji su u toj odredbi predviđeni za poduzimanje takve mjere³⁵. Zabrana poduzimanja mjera zadržavanja prije donošenja odluke o transferu stoga proizlazi samo iz francuskog prava, a ne i iz prava Unije³⁶.

33 Vidjeti presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.).

34 Usto, ističem da se Prijedlogom uredbe o izmjeni Uredbe Dublin III predviđa izmjena gore navedenih stavaka članka 5. te uredbe, pri čemu se uklanja svako upućivanje na odluku o transferu.

35 Prijedlogom uredbe o izmjeni Uredbe Dublin III predviđalo se da se zadržavanje može primijeniti tek kada je dotična osoba obaviještena o odluci o transferu u odgovornu državu članicu (članak 27. stavak 4.), ali je ta odredba izmijenjena tijekom postupka donošenja Uredbe Dublin III.

36 U tom pogledu, ističem da je Conseil d'État (Državno vijeće) u svojem mišljenju od 19. srpnja 2017., navedenom u točki 30. ovog mišljenja, potvrdio da se člankom L. 742-2 Cesede ne dopušta donošenje odluke o upravnom zadržavanju na temelju članka L. 551-1 Cesede prije donošenja odluke o transferu (i obavijesti o toj odluci).

Zaključak

55. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio tribunal administratif de Lille (Upravni sud u Lilleu) odgovori na sljedeći način:

Članku 26. stavku 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 protivi se to da država članica, koja je državi članici koju smatra odgovornom za takvo razmatranje podnijela zahtjev za prihvrat ili ponovni prihvrat na temelju članaka 21., 23. i 24. te uredbe, donese odluku i o njoj obavijesti dotičnu osobu o njezinu transferu u zamoljenu državu članicu prije nego što je potonja država članica pristala prihvatiti ili ponovno prihvatiti tu osobu.