

# Postupci azila (tzv. Dublinski predmeti)

u praksi Europskog suda za ljudska prava

doc. dr. sc. LANA OFAK, docentica na Katedri za  
upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i  
VESNA LADAN, struč. spec. admin. publ.

**Predmet obrade ovog članka su dva predmeta, odnosno presude Europskog suda za ljudska prava: Tarakhel protiv Švicarske (Zahtjev br. 9217/12) i drugi slučaj A. S. protiv Švicarske (Zahtjev br. 39350/13). Iznoseći ta dva slučaja, autorice ukazuju na uvjete u kojima tražitelji azila žive te na primjenu članka 3. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Nar. nov. - MU, br. 18/97, 6/99 - proć. tekst, 8/99 - ispr., 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10).**

## 1. Uvodne napomene<sup>1</sup>

Pravo na traženje azila zajamčeno je pravom Europske unije. Povelja o temeljnim pravima Europske unije<sup>2</sup>, u svom članku 18. jamči pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951.<sup>3</sup> i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica<sup>4</sup> i u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica (u nastavku teksta: Ženevska konvencija) propisano je da države ugovornice neće izreći kazne zbog ilegalnog ulaska ili boravka na njihovu teritoriju izbjeglicama koje dolaze izravno s teritorija gdje su njihov život ili sloboda ugroženi, a ulaze ili se nalaze na njihovu teritoriju bez dozvole i ako se bez odgađanja jave vlastima, te predoče valjane razloge svog ilegalnog ulaska ili boravka (čl. 31. st. 1.).

Na posebnom zasjedanju u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. Europsko vijeće usuglasilo se da će nastojati uvesti zajednički europski sustav azila (Common European Asylum System - CEAS) utemeljen na cjelovitoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije, čime se osigurava da se nitko ne šalje natrag u progon, tj. da se poštuje načelo zabrane vraćanja.

## 2. Dublinski sustav

Ključan sastavni dio zajedničkog europskog sustava azila je tzv. *Dublinski sustav*, kojim se žele spriječiti dvije nepoželjne pojave. Prva je ta da izbjeglice kruže od jedne države članice do druge odnosno da se šalju iz jedne u drugu, a da im pritom nije niti dopušteno da ostanu, a niti im je omogućeno da izađu. Druga nepoželjna pojava je zloraba sustava tako da tražitelji međunarodne i privremene zaštite podnose zahtjev u nekoliko država članica istovremeno ili odabiru onu za koju smatraju da ima »najpoptustljiviju« politiku u svezi s odobravanjem takvih zahtjeva.<sup>5</sup> *Dublinski sustav prvotno je bio uspostavljen Konvencijom o određivanju države nadležne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u jednoj od država članica Europskih zajednica potpisanim 1990. godine u Dublinu*. Dublinska konvencija stupila je na snagu 1997.,<sup>6</sup> a 2003. godine zamijenila ju je tzv. Uredba Dublin II.<sup>7</sup> Ta je Uredba bila vrlo kritizirana zbog nedostatnog pružanja zaštite temeljnih prava tražitelja azila. Konkretno, dovela je do nejednake raspodjele izbjeglica diljem Europe, ovisno o zemljopisnom položaju država te do povećanog broja vraćanja tražitelja azila u one države

članice koje imaju vanjske granice Europske unije i koje se nisu mogle nositi s porastom broja tražitelja azila i nezakonitih tranzita.<sup>8</sup> Dakako, to je protivno načelu solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, koje je propisano u članku 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.<sup>9</sup> Također, to je dovelo do toga da su neke države članice, primjerice Grčka, uvele restriktivne mjere kojima su uskratile pristup pravičnom i djelotvornom postupku azila.<sup>10</sup> Uredba Dublin II. godine 2013. zamijenjena je Uredbom Dublin III.<sup>11</sup> Međutim, i takav revidirani sustav ostao je i dalje nepravedan, kako za same tražitelje azila, tako i za pojedine države članice, jer je osmišljen samo kao »administrativni alat« kojim se utvrđuje koja je država članica nadležna za razmatranje zahtjeva za azil, a uopće se ne bavi izuzetno važnim problemom podjele »tereta« oko zaštite izbjeglica.<sup>12</sup>

## 3. Nadzor Europskog suda za ljudska prava nad europskim sustavom azila

Zbog povreda ljudskih prava tražitelja azila u pojedinim državama članicama EU, Dublinski sustav našao se pod nadzorom Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg (u nastavku teksta: Europski sud ili Sud).

Najpoznatija presuda u tom pogledu je *M. S. S. protiv Belgije i Grčke* (Zahtjev br. 30696/09, presuda Velikog vijeća od 21. siječnja 2011.).<sup>13</sup> Slučaj se odnosio na afganistanskog državljanina koji je kroz Grčku ušao na teritorij Europske unije, te je u Belgiji zatražio azil. Belgijske vlasti željele su protjerati podnositelja zahtjeva natrag u Grčku, oslanjajući se na Dublinsku uredbu. Europski sud odlučio je da je u njegovu slučaju došlo do sljedećega:

- povrede članka 3. (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u nastavku teksta: Konvencija) od strane Grčke, zbog uvjeta u

pritvoru u kojima je podnositelj bio te zbog njegovih životnih uvjeta u Grčkoj;

- povrede članka 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek) zajedno s člankom 3. Konvencije od strane Grčke zbog nedostatka u postupku azila;

- povrede članka 3. Konvencije od strane Belgije zbog toga što izlaže podnositelja zahtjeva rizicima povezanim s nedostatcima u postupku azila u Grčkoj i zbog toga što ga izlaže zatočeničkim i životnim uvjetima u Grčkoj koje su u suprotnosti s člankom 3.; te

- povrede članka 13. zajedno s člankom 3. Konvencije od strane Belgije zbog nedostatka djelotvornog pravnog sredstva protiv protjerivanja podnositelja.

H. p. c. istaknuo je da se prema ovoj presudi Europskog suda tražitelj azila ne može vraćati u Grčku »jer je njezin sustav azila neučinkovit, a uvjeti u prihvatnim centrima vrlo loši, pa tražiteljima azila prijete opasnost od mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja koje je zabranjeno člankom 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda«.<sup>14</sup>

Brojne su presude Europskog suda koje su se odnosile na Dublinski sustav<sup>15</sup> (primjerice, *Mohammed protiv Austrije* - Zahtjev br. 2283/12, *Sharifi i drugi protiv Italije i Grčke* - Zahtjev br. 16643/09), *Tarakhel protiv Švicarske* - Zahtjev br. 9217/12) te *A. S. protiv Švicarske* - Zahtjev br. 39350/13).

Dvije presude osobito su zanimljive - *Tarakhel protiv Švicarske* te *A. S. protiv Švicarske*.

## 4. Tarakhel protiv Švicarske

Predmet Tarakhel odabran je zbog toga jer ukazuje na uvjete u kojima žive tražitelji azila u Italiji, pa je u tom pogledu jednako bitan kao i *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, a čini se da je manje poznat u hrvatskoj javnosti.

Podnositelji zahtjeva (Golajan Tarakhel, njegova supruga Maryam Habibi, te njihovih šestoro maloljetne djece) državljani su Afganistana. Živjeli su u Iranu 15 godina, a nakon napuštanja Irana otišli su u Tursku, a iz Turske brodom u Italiju. Odmah su bili podvrgnuti Eurodac-ovom postupku identifikacije (fotografiranje, otisci prstiju), nakon što su dali lažan identitet. Zatim su prebačeni u Prihvatilište za tražitelje azila (»CARA«) u Bariju, gdje je bio utvrđen njihov pra-

<sup>8</sup> Velluti, S., op. cit. (bilj. 5), str. 143.

<sup>9</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26. 10. 2012., str. 47-390.

<sup>10</sup> Velluti, S., op. cit. (bilj. 5), str. 143-144.

<sup>11</sup> Uredba br. 604/2013 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 (preinaka), Službeni list Europske unije, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, Poglavlje 19, Svezak 15, str. 108-136.

<sup>12</sup> Velluti, S., op. cit. (bilj. 5), str. 145.

<sup>13</sup> Presuda je u cijelosti prevedena na hrvatski jezik: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-113887&filename=001-113887.pdf&TID=ihgdqbnfi>.

<sup>14</sup> H. p. c., <http://www.hpc.hr/download.aspx?fid=dokumenti/Razno/AgdjetupravotoEMA3-Mozelise-traziteljiazilavracatiuGrcku.pdf>.

<sup>15</sup> Za detaljniji popis v. [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Dublin\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf).

<sup>1</sup> Ovaj je članak pisan u okviru potpore Hrvatske zaklade za znanost i odobrenog projekta pod br. 1949 »Multidisciplinarni klaster za istraživanje tranzicijskog kriminaliteta - trgovanje ljudima, korupcija i gospodarski kriminalitet, a temelji se na diplomskom radu Vesne Ladana, pod mentorstvom L. Ofak, u prosincu 2015.

<sup>2</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, SL C 326, 26.10.2012., str. 391-407.

<sup>3</sup> Konvencija o statusu izbjeglica (Sl. I. SFRJ - MU, br. 15/60).

<sup>4</sup> Protokol o statusu izbjeglica (Sl. I. SFRJ - MU, br. 15/67).

<sup>5</sup> Velluti, S., *Who has the Right to have Rights? The Judgments of the CJEU and the ECtHR as Building Blocks for a European 'ius commune' in Asylum Law*, in: Morano-Foadi, S., Vickers, L. (eds.), *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2015., str. 141.

<sup>6</sup> OJ C 254, 19. 8. 1997., str. 1-12.

<sup>7</sup> Uredba Vijeća 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, Službeni list Europske unije, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, Poglavlje 19, Svezak 12, str. 37-46.

## Postupci azila (tzv. Dublinski predmeti)

Nastavak sa 13. stranice

vi identitet. Napustili su Prihvatilište za tražitelje azila bez dozvole i otputovali u Austriju, gdje su ponovno bili registrirani u Eurodac sustavu. Podnijeli su zahtjev za azil, koji im je odbijen. Zatim su otputovali u Švicarsku, gdje su također podnijeli zahtjev za azil. Savezni ured za migracije odlučio je da je u skladu s Dublinskom uredbom Italija odgovorna za ispitivanje zahtjeva. Savezni ured za migracije zbog toga je izdao nalog za protjerivanje podnositelja zahtjeva u Italiju. Podnositelji zahtjeva bezuspješno su se žalili Saveznom upravnom sudu. Zatim su tražili od Saveznog ureda za migracije da ponovno ispita slučaj i da im se odobri zahtjev za azil u Švicarskoj. Zahtjev je u konačnici odbijen jer nisu naveli nikakve nove dokaze. Podnositelji zahtjeva obratili su se Europskom sudu za ljudska prava te su zatražili donošenje privremene mjere za obustavu izvršenja njihove deportacije u Italiju. Taj je zahtjev odobren, a švicarskim vlastima naloženo je da podnositelji zahtjeva ne smiju biti deportirani u Italiju za vrijeme trajanja postupka pred Europskim sudom.

Pozivajući se na članak 3. Konvencije, podnositelji zahtjeva izrazili su zabrinutost u slučaju njihova vraćanja u Italiju bez određenih individualnih jamstava o njihovoj brizi, jer smatraju da će biti podvrgnuti nečovječnom i ponižavajućem postupanju zbog sustavnih nedostataka glede uvjeta prihvatne zahtjeva azila u Italiji. Prema članku 8., tvrdili su da bi njihovim vraćanjem u Italiju došlo do povrede njihova prava na poštovanje njihova obiteljskog života. Podnositelji zahtjeva su, osim navedenoga, smatrali da na temelju članka 13. (pravo na učinkovit pravni lijek) u kombinaciji s člankom 3. (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja), švicarske vlasti nisu posvetile dovoljno pozornosti njihovim privatnim okolnostima i nisu uzeli u obzir njihovu obiteljsku situaciju.

### 4.1. Prigovor

Sud je smatrao potrebnim ispitati prigovor koji se odnosi na uvjete prihvatne podnositelja zahtjeva u Italiji, isključivo sa stajališta članka 3. Konvencije. S obzirom na cjelokupnu situaciju oko prihvatne tražitelja azila u Italiji, Sud je prije primijetio, prema navodima UNHCR-a i Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, niz propusta. Prije svega, to se odnosi na veliku razliku između broja zahtjeva za azilom u 2013. godini (preko 14.000) i broja raspoloživih mjesta u objektima koji pripadaju SPRAR-u (*Sistema di protezione po richiedenti asilo e rifugiati* - Sustav za zaštitu tražitelja azila i izbjeglica - 9.630 mjesta). S obzirom na uvjete života u dostupnim objektima, Sud je utvrdio da je u svojim Preporukama za 2013. godinu UNHCR

opisao niz problema. Međutim, UNHCR nije naveo da je rasprostranjeno nasilje ili nezdravi uvjeti, te je naglasio napore poduzete od strane talijanskih vlasti kako bi poboljšali uvjete prihvatna za tražitelje azila.

### 4.2. Povjerenik

Povjerenik za ljudska prava, u svom izvješću 2012. godine, istaknuo je postojanje nekih problema s obzirom na pravnu pomoć, njemu i psihološku pomoć u prihvatnim centrima, vrijeme potrebno za identifikaciju osjetljivih osoba i očuvanje jedinstva obitelji tijekom prelaska. Sud je ponovio da je potlačenim i osjetljivim skupinama tražitelja azila potrebna posebna zaštita na temelju članka 3. Konvencije (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja), što ima posebnu važnost kada se radi o djeci, čak i kada su u pratnji roditelja. S obzirom na trenutnu situaciju prihvatnog sustava u Italiji, mogućnost da značajan broj tražitelja azila koji budu vraćeni u tu zemlju budu bez smještaja ili da bi mogli biti smješteni u pretrpanim objektima, u nezdravim ili nasilnim uvjetima, nije bila neutemeljena. Švicarske vlasti dužne su pribaviti jamstva od svojih talijanskih kolega da će nakon dolaska u Italiju podnositelji zahtjeva biti primljeni u objektima i uvjetima prilagođenim dobi djece te da će se obitelj držati zajedno. Sud je utvrdio da će se, prema talijanskoj Vladi, obitelji s djecom smatrati posebno osjetljivom kategorijom te će ih zbrinuti SPRAR sustav. Međutim, talijanska Vlada nije dala nikakve dodatne pojedinosti o specifičnim uvjetima u kojima će vlasti voditi računa o podnositeljima zahtjeva.

### 4.3. Odluka Suda

Bez detaljnih i pouzdanih informacija o objektima u koje će tražitelji azila biti poslani, uvjetima smještaja, te pitanja hoće li se obitelj držati zajedno, Sud je smatrao da švicarske vlasti nisu imale dovoljna jamstva da će, ako ih vrata u Italiju, podnositelji zahtjeva biti preuzeti na način prilagođen dobi djece. Švicarske vlasti povrijediti će članak 3. Konvencije ako ne pribave ta pojedinačna jamstva.

Sud smatra da su podnositelji zahtjeva imali na raspolaganju djelotvorna pravna sredstva u odnosu na njihov prigovor na temelju članka 3. Konvencije. Prema tome, njihov prigovor na temelju članka 13. u kombinaciji s člankom 3. Konvencije mora biti odbijen kao očito neosnovan. Sud je odredio da je Švicarska dužna platiti podnositeljima zahtjeva 7.000 eura na ime troškova i izdataka.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Sažetak presude sastavljen je prema: Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 326 (2014), 4. 11. 2014.

### 5. A. S. protiv Švicarske

Drugi slučaj, *A. S. protiv Švicarske*, noviji je predmet u praksi Europskog suda, koji također prikazuje pristup Suda u primjeni članka 3. Konvencije na slučajeve deportacije tražitelja azila iz jedne države u drugu.

Podnositelj zahtjeva, A. S., sirijski je državljanin kurdske podrijetla. Rođen je 1988. godine i živi u Ženevi u Švicarskoj, gdje je došao iz Italije i zatražio azil u veljači 2013. godine. Švicarski Savezni ured za migracije (Državno tajništvo za migracije) odbio je njegov zahtjev u svibnju 2013. godine na temelju činjenice da su njegovi otisci prstiju već registrirani u Grčkoj i Italiji prije nego što je ušao u Švicarsku. Talijanske vlasti već su prihvatile zahtjev od švicarskih vlasti da podnositelja zahtjeva uzmu natrag na temelju Dublinske uredbe.

### 5.1. Žalba

A. S. uložio je žalbu protiv te odluke, tvrdeći da ima dijagnozu ozbiljnog posttraumatskog stresnog poremećaja, nakon što je proganjan i mučen u Siriji, a liječi se u Švicarskoj. Nadalje, njegove dvije sestre žive u Švicarskoj, čija mu nazočnost daje određenu emocionalnu stabilnost.

### 5.2. Odbijanje žalbe

U lipnju 2013. godine Savezni upravni sud odbio je njegovu žalbu, ponajprije zato što se na temelju Dublinske uredbe mora vratiti u Italiju.

Podnositelj zahtjeva naveo je da će se njegovim deportiranjem u Italiju povrijediti članak 3. Konvencije (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja). Naveo je da mu, zbog manjkavosti prihvatnog sustava u Italiji, neće biti osigurano odgovarajuće stanovanje i potrebno liječenje. Osim toga, podnositelj zahtjeva navodi da će se njegovim vraćanjem u Italiju narušiti njegov odnos sa sestrama u Švicarskoj te će se time povrijediti članak 8. Konvencije (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života).

### 5.3. Odluka Suda

Sud je utvrdio da zdravstveno stanje podnositelja zahtjeva nije kritično. Može se samo nagađati koliko brzo će se njegovo zdravlje pogoršati i u kojoj mjeri će moći dobiti pristup liječenju, ako bude deportiran u Italiju. Za sada nema naznaka da on ne bi dobio odgovarajuću psihološku terapiju u Italiji i nema naznake da neće imati pristup onoj vrsti antidepresiva koje prima u Švicarskoj. Sud u ovom slučaju nije otkrio nikakve izvanredne okolnosti koje bi povrijedile Konvenciju. Prema tome, Sud je odlučio da deportacija podnositelja zahtjeva u Italiju neće povrijediti članak 3. Konvencije. Sud je utvrdio da ne postoje naznake da je podnositelj zahtjeva živio u Švicarskoj prije podnošenja svoga zahtjeva za azil u veljači 2013. godine, što je četiri mjeseca prije nego što je podnio zahtjev pred Sudom. Za

to kratko razdoblje, njegova nazočnost u Švicarskoj bila je prihvaćena od strane vlasti samo radi ispitivanja njegova statusa kao tražitelja azila. Zbog toga se ne može reći da je uspostavio i razvijao jake obiteljske veze. **Stajalište Suda je da odnos između roditelja i odrasle djece ili između odrasle braće i sestara ne predstavlja obiteljski život u smislu članka 8. Konvencije, osim u slučaju da dokažu posebnu ovisnost.** Zbog toga Sud smatra da se njegovim protjerivanjem u Italiju neće povrijediti članak 8. Konvencije.<sup>17</sup>

### 6. Zaključak

**Uredba Dublin III. određuje državu EU koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil. Postoje tri kriterija za određivanje nadležnosti, a oni su - prema važnosti - sljedeći:**

- (1) obiteljska situacija
- (2) nedavno podnošenje vize ili dozvole boravka u državi EU te
- (3) je li podnositelj zahtjeva nezakonito ili zakonito ušao u EU.

Dakle, ako se nakon razmatranja obiteljske situacije ili nedavnog posjedovanja vize ili dozvole boravka u državi EU utvrdi da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao (čl. 13. st. 1. Uredbe). Međutim, **tražitelji azila ne mogu biti vraćeni u zemlje koje nisu za njih sigurne i u kojima bi se njihovim povratkom povrijedila Europska konvencija.** Dosadašnja praksa Europskog suda za ljudska prava može se smatrati svojevrsnom **kritikom Dublinskog sustava.** Posebno treba napomenuti da su se svi navedeni slučajevi dogodili prije nego što je došlo do dolaska izuzetno velikog broja izbjeglica prošle godine. Europske države su pred golemom odgovornošću da organiziraju i održavaju sustav azila - neovisno o broju pristiglih izbjeglica - koji će moći osigurati poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Europskom konvencijom.

Dublinski sustav ima posebno težak učinak na obitelji i djecu odvojenu od roditelja. U teškom položaju nalaze se i tražitelji azila koji pripadaju ranjivim skupinama zbog različitih uvjeta prihvatne u državama članicama EU, kao i glede zdravstvene skrbi i psihijatrijskog liječenja. Tražitelji azila često nisu dovoljno informirani o funkcioniranju Dublinskog sustava. Osim toga, ni države međusobno dovoljno ne razmjenjuju informacije. Dublinska uredba izmijenjena je 2013. godine, ali ne može se reći da su svi njezini nedostaci riješeni. Potrebno je još raditi na unaprjeđenju Dublinskog sustava.

<sup>17</sup> Sažetak presude sastavljen je prema: Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 227 (2015) 30. 6. 2015.