



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

VELIKO VIJEĆE

PREDMET TARAKHEL protiv ŠVICARSKE

(Zahtjev br. 29217/12)

PRESUDA

STRASBOURG

4. studenog 2014.

Ova je presuda konačna, no može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.

U predmetu Tarakhel protiv Švicarske,

Europski sud za ljudska prava, zasjedajući u Velikom vijeću u sastavu:

Dean Spielmann, *Predsjednik*,

Josep Casadevall,

Guido Raimondi,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

András Sajó,

Ledi Bianku,

Nona Tsotsoria,

Işıl Karakaş,

Nebojša Vučinić,

Julia Laffranque,

Linos-Alexandre Sicilianos,

Helen Keller,

André Potocki,

Paul Lemmens,

Helena Jäderblom,

Paul Mahoney, *suci*,

i Lawrence Early, *Pravni savjetnik*,

Nakon vijećanja zatvorenog za javnost dana 12. veljače i 10. rujna 2014., donosi sljedeću presudu koja je usvojena navedenog datuma:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 29217/12) protiv Švicarske Konfederacije koji je osam afganistanskih državljana (skupno, "podnositelji zahtjeva"), g. Golajan Tarakhel ("prvi podnositelj zahtjeva"), rođen 1971. godine, njegova supruga gđa Maryam Habibi ("druga podnositeljica zahtjeva"), rođena 1981. godine, i njihovo šestero maloljetne djece, Arezoo, rođena 1999. godine, Mohammad, rođen 2001. godine, Nazanin, rođena 2003. godine, Shiba, rođen 2005. godine, Zeynab, rođena 2008. godine, i Amir Hassan, rođen 2012. godine, koji svi žive u Lausanni, podnijelo Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Konvencija") dana 10. svibnja 2012.

2. Podnositelje zahtjeva zastupala je gđa Chloé Bregnard Ecoffey, u ime Službe pravne pomoći za prognanike (*Service d'Aide Juridique aux Exilés* – SAJE). Švicarsku Vlada ("Vlada") zastupao je njihov zastupnik, g. Frank Schürmann, voditelj Odjela za međunarodnu zaštitu ljudskih prava Saveznog ureda za pravosuđe.

3. Pozivajući se na članke 3. i 8. Konvencije, podnositelji zahtjeva tvrdili su prvenstveno da bi vraćanjem u Italiju bili izloženi nečovječnom i

ponižavajućem postupanju zbog opasnosti da ostanu bez smještaja ili da budu smješteni u nečovječnim i ponižavajućim uvjetima. Opasnost je proizlazila, prema njihovom podnesku, iz nedostatka pojedinačnih jamstava o načinu preuzimanja odgovornosti za njih, s obzirom na sistemske nedostatke organizacije prihvata tražitelja azila u Italiji.

Na temelju članka 13. i 3. Konvencije, podnositelji zahtjeva nadalje su ustvrdili da švicarske vlasti nisu dovoljno razmotrile njihove osobne okolnosti te da nisu uzele u obzir njihovu situaciju kao obitelji.

4. Dana 25. lipnja 2012. Vlada je obaviještena o zahtjevu.

5. Dana 24. rujna 2013. vijeće kojem je zahtjev dodijeljen, u sastavu: Guido Raimondi, Danutė Jočienė, Peer Lorenzen, András Sajó, Işıl Karakaş, Nebojša Vučinić i Helen Keller, suci, i Stanley Naismith, tajnik Odjela; ustupilo je nadležnost Velikom vijeću, a nijedna stranka nije prigovorila ustupanju nakon što je o tome upitana (članak 30. Konvencije i pravilo 72. Poslovnika Suda). Sastav Velikog vijeća određen je sukladno odredbi članka 26. stavaka 4. i 5. Konvencije i pravila 24. Na posljednjem vijećanju Paul Lemmens i Nona Tsotsoria, zamjenski suci, zamijenili su Inetu Ziemele i Peera Lorenzena, koji nisu mogli sudjelovati u daljnjem razmatranju predmeta (pravilo 24. st. 3.).

6. I podnositelji zahtjeva i Vlada podnijeli su dodatna pisana očitovanja o dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva (pravilo 59. stavak 1.). Očitovanja su također podnijele talijanska, nizozemska, švedska, norveška Vlada i Vlada Ujedinjenog Kraljevstva te organizacije Defence for Children, Centre for Advice on Individual Rights in Europe ("Centar AIRE"), Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike ("ECRE") i Amnesty International, kojima je predsjednik Suda dopustio miješanje u pisani postupak (članak 36. stavak 2. Konvencije i pravilo 44. stavak 3.). Talijanska Vlada također je pozvana da sudjeluje u javnoj raspravi.

7. Dana 12. veljače 2014. održana je javna rasprava u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu (pravilo 59. stavak 3. Poslovnika Suda).

Sudu su pristupili:

(a) *za Vladu*

- g. F. SCHÜRMAN, voditelj Odjela za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, Savezni ured za pravosuđe, Savezni odjel za policiju i pravosuđe, *zastupnik*,
g. B. DUBEY, zamjenik voditelja, Odjel za europsko pravo i koordinaciju Schengenskog/Dublinskog sporazuma, Savezni ured za pravosuđe, Savezni odjel za policiju i pravosuđe, *odvjetnik*,
gđa D. STEIGER LEUBA, tehnička savjetnica, Odjel za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, Savezni ured za pravosuđe, Savezni odjel za policiju i pravosuđe, *odvjetnica*,
g. J. HORNI, Zamjenik voditelja Sektora, Dublinski sektor, Savezni ured za migraciju, Savezni odjel za policiju i pravosuđe, *odvjetnik*,

gđa V. HOFER, "Dublinska" časnica za vezu s talijanskim
Ministarstvom unutarnjih poslova, Savezni ured za migraciju, Savezni
odjel za policiju i pravosuđe, *odvjetnica;*

(b) *za podnositelje zahtjeva*

gđa C. BREGNARD ECOFFEY, voditeljica SAJE, *odvjetnica,*
gđa K. POVLAČIĆ, *savjetnica;*

(c) *za talijansku Vladu (treća strana)*

gđa P. ACCARDO, *su-zastupnica,*
g. G. MAURO PELLEGRINI, *su-zastupnik.*

Sud je saslušao obraćanja g. Schürmanna, g. Hornija, gđe Bregnard Ecoffey, gđe Povlakic i gđe Accardo, kao i njihove odgovore na pitanja sudaca.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

8. Činjenice predmeta mogu se sažeti kako slijedi.

9. Točno neutvrđenog datuma prvi podnositelj napustio je Afganistan i otišao u Pakistan, gdje je upoznao i sklopio brak s drugom podnositeljicom zahtjeva. Par se kasnije preselio u Iran, gdje je živio petnaest godina.

10. Točno neutvrđenog datuma par i njihova djeca napustili su Iran i otišli u Tursku, odakle su brodom otišli u Italiju. Prema saznanjima talijanske policije i identifikacijskim obrascima priloženim očitovanju talijanske Vlade, podnositelji zahtjeva (par i njihovo petero najstarije djece) iskricali su se na obali Kalabrije 16. srpnja 2011. i odmah su podvrgnuti EURODAC postupku identifikacije (fotografiranje i uzimanje otisaka prstiju) nakon što su dali lažni identitet. Istog dana par i petero djece smješteni su u prihvatni objekt koji su osigurale općinske vlasti Stignana (pokrajina Reggio Calabria), gdje su ostali do 26. srpnja 2011. Tog datuma premješteni su u Prihvatni centar za tražitelje azila (*Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo, "CARA"*) u Bariju, u regiji Puglia, nakon što je utvrđen njihov pravi identitet.

11. Prema podnositeljima zahtjeva, životni uvjeti u centru bili su loši, posebice zbog nedostatka odgovarajućih sanitarnih objekata, nedostatka privatnosti i ozračja nasilja među stanarima.

12. Dana 28. srpnja 2011. podnositelji zahtjeva su bez dopuštenja napustili centar CARA u Bariju. Potom su otputovali u Austriju, gdje su 30. srpnja 2011. ponovno registrirani u sustavu EURODAC. Podnijeli su

zahtjev za azil u Austriji koji je odbijen. Dana 1. kolovoza 2011. Austrija je talijanskim vlastima podnijela zahtjev da preuzmu odgovornost za podnositelje zahtjeve, koji su one 17. kolovoza 2011. službeno prihvatile. Točno neutvrđenog datuma podnositelji zahtjeva otputovali su u Švicarsku. Dana 14. studenoga 2011. austrijske vlasti obavijestile su svoje talijanske kolege da je premještanje otkazano jer su podnositelji zahtjeva nestali.

13. Dana 3. studenog 2011. podnositelji zahtjeva podnijeli su zahtjev za azil u Švicarskoj.

14. Dana 15. studenoga 2011. Savezni ured za migraciju ("FMO") obavio je obavijesni razgovor s prvim podnositeljem zahtjeva i drugom podnositeljicom zahtjeva koji su izjavili da su životni uvjeti u Italiji teški i da prvi podnositelj zahtjeva ne bi ondje mogao pronaći posao.

15. Dana 22. studenog 2011. FMO je zatražio od talijanskih vlasti da preuzmu odgovornost za podnositelje zahtjeva. U svojim očitovanjima švicarska i talijanska vlada složile su se da je Italija prešutno prihvatila taj zahtjev.

16. Odlukom od 24. siječnja 2012. FMO je odbio zahtjev za azil podnositelja zahtjeva i donio nalog za njihovo udaljenje i vraćanje u Italiju. Upravno tijelo smatralo je da "teški životni uvjeti u Italiji ne čine nalog za udaljenje neprovedivim", da je "stoga na talijanskim vlastima da pruže potporu podnositeljima zahtjeva" i da "švicarske vlasti nisu nadležne preuzeti mjesto talijanskih vlasti". Na temelju tih razmatranja zaključilo je da "spis ne sadrži posebne elemente koji bi otkrivali opasnost za život podnositelja zahtjeva u slučaju njihovog povratka u Italiju".

17. Dana 2. veljače 2012. podnositelji zahtjeva podnijeli su žalbu Saveznom upravnom sudu. U prilog svojoj žalbi ustvrdili su da su uvjeti prihvata tražitelja azila u Italiji u suprotnosti s člankom 3. Konvencije, te da savezne vlasti nisu dovoljno razmotrile njihov prigovor u tom pogledu.

18. Presudom od 9. veljače 2012. Savezni upravni sud odbio je žalbu i u cijelosti potvrdio odluku FMO-a. Sud je smatrao da "iako postoje nedostaci u organizaciji prihvata i socijalne skrbi, te tražitelji azila ne mogu uvijek biti zbrinuti od strane vlasti ili privatne dobrotvorne udruge", ne postoje dokazi u spisu koji mogu "pobiti pretpostavku da Italija ispunjava svoje obveze na temelju međunarodnog javnog prava". U konkretnijem osvrtu na postupanje podnositelja zahtjeva, presudio je da "donošenjem odluke da otputuju u Švicarsku, nisu pružili talijanskim vlastima priliku da preuzmu svoje obveze u odnosu na situaciju [podnositelja zahtjeva]".

19. Dana 13. ožujka 2012. podnositelji zahtjeva zatražili su od FMO-a ponavljanje postupka i odobravanje azila u Švicarskoj. Ustvrdili su da njihova pojedinačna situacija nije bila detaljno ispitana. FMO je proslijedio zahtjev Saveznom upravnom sudu koji ga je kvalificirao kao "zahtjev za reviziju" presude od 9. veljače 2012., te ga odbio presudom od 21. ožujka 2012. jer podnositelji zahtjeva nisu iznijeli nikakve nove razloge na koje se nisu mogli pozvati tijekom redovnog postupka. Podnositelji zahtjeva

temeljili su svoj zahtjev uglavnom na detaljnijem opisu svog boravka u Italiji i na činjenici da su njihova djeca sada pohađala školu u Švicarskoj.

20. Pismom od 10. svibnja 2012. koje je zaprimljeno u Tajništvu 15. svibnja, podnositelji su podnijeli zahtjev ovom Sudu i zatražili određivanje privremene mjere kojom bi se od švicarske Vlade zatražilo da ih ne udalji u Italiju za vrijeme trajanja postupka.

21. Faksom od 18. svibnja 2012. Tajništvo je obavijestilo zastupnika švicarske Vlade da je vršitelj dužnosti predsjednika Odjela kojemu je predmet dodijeljen odlučio, na temelju pravila 39. Poslovnika Suda, odrediti švicarskoj Vladi da podnositelji zahtjeva ne bi trebali biti udaljeni u Italiju za vrijeme trajanja postupka pred Sudom.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

A. Savezni zakon o azilu od 26. lipnja 1998., kao što je bio na snazi u relevantno vrijeme

22. Mjerodavne odredbe Saveznog zakona o azilu od 26. lipnja 1998. glase kako slijedi:

Članak 29. Obavijesni razgovor o razlozima traženja azila

"1. Ured će obaviti obavijesni razgovor s tražiteljima azila o njihovim razlozima za traženje azila

a. u centru za registraciju; ili

b. u roku od dvadeset dana od dana donošenja odluke o dodjeli zahtjeva kantonu.

1bis. Ako je potrebno, bit će pozvan tumač.

2. Tražitelji azila mogu biti u pratnji zastupnika i tumača po svom izboru koji nisu i sami tražitelji azila.

3. Zapisnik obavijesnog razgovora bit će sastavljen. Potpisat će ga oni koji su prisutni na razgovoru, s izuzetkom predstavnika dobrotvornih organizacija.

4. Ured može povjeriti vođenje razgovora samim kantonalnim vlastima ako to omogućuje značajno ubrzanje postupka. Primjenjivat će se stavci 1. do 3."

Članak 34. Odluka da se ne postupa po zahtjevu u nedostatku opasnosti od proganjanja u drugoj zemlji

"1. Ako je tražitelj azila stigao iz zemlje u kojoj za njega ili nju ne postoji opasnost od progona u smislu članka 6.a (2) (a), Ured neće postupati po zahtjevu, osim ako postoje naznake progona.

2. Kao opće pravilo, Ured neće postupati po zahtjevu za azil kada tražitelj azila

a. može se vratiti u sigurnu treću zemlju u smislu članka 6.a (2) (b) u kojoj je prethodno boravio;

b. može se vratiti u treću zemlju u kojoj je prethodno boravio i koja, u predmetnom slučaju, poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) iz članka 5. (1);

c. može nastaviti svoje putovanje u treću zemlju za koju već ima vizu i gdje može zatražiti zaštitu;

d. može putovati u treću zemlju koja ima nadležnost na temelju međunarodnog ugovora za provođenje postupka za azil i udaljenje;

e. može nastaviti svoje putovanje u treću zemlju u kojoj ima bliske srodnike ili druge osobe s kojima ima bliske veze.

3. Stavak 2. (a), (b), (c) i (e) ne primjenjuje se kada

a. bliski srodnici tražitelja azila ili druge osobe s kojima on ima bliske veze žive u Švicarskoj;

b. tražitelj azila očigledno ima status izbjeglice u smislu članka 3.;

c. Ured posjeduje informacije koje ukazuju da treća zemlja ne pruža učinkovitu zaštitu glede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja iz članka 5. (1)."

Članak 42. Boravište tijekom postupka za azil

"Svaka osoba koja podnese zahtjev za azil u Švicarskoj može ostati u zemlji do završetka postupka."

Članak 105. Žalbe protiv odluka Ureda

"Žalbe protiv odluka Ureda uređuju se Zakonom o Saveznom upravnom sudu od 17. lipnja 2005."

Članak 107. a Dublinski postupak

"Žalbe protiv odluka o nerazmatranju zahtjeva za azil podnesenog od strane tražitelja azila koji mogu putovati u zemlju koja ima nadležnost na temelju međunarodnog ugovora za provođenje postupka za azil i udaljenje, neće imati odgodni učinak. Predmetni tražitelj azila može zatražiti odobrenje odgodnog učinka dok je žalba u tijeku. Savezni upravni sud donijet će rješenje u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva. Kada odgodni učinak nije odobren u tom roku, nalog za udaljenje može se izvršiti. "

B. Pravilnik o azilu 1 od 11. kolovoza 1999. o postupku (Pravilnik o azilu 1, OA 1), kao što je bio na snazi u relevantno vrijeme

23. Mjerodavni članak Pravilnika o azilu 1 od 11. kolovoza 1999. o postupku propisuje:

Članak 29. a Ocjena nadležnosti na temelju Dublinske uredbe (Članak 34. (2) (d), Zakon o azilu)

"¹ FMO ocjenjuje nadležnost za rješavanje zahtjeva za azil u skladu s kriterijima utvrđenim u Uredbi (EZ) br. 343/2003.

² Ako ta ocjena pokaže da je druga država odgovorna za rješavanje zahtjeva za azil, FMO će donijeti odluku kojom odbija razmotriti zahtjev nakon što zamoljena država pristane preuzeti odgovornost ili primiti natrag tražitelja azila.

³ FMO također može, iz humanitarnih razloga, rješavati zahtjev čak i kada ocjena pokaže da je druga država nadležna.

⁴ Postupak za preuzimanje odgovornosti ili primanje natrag tražitelja azila od strane nadležne države provodi se u skladu s Uredbom (EZ) br. 1560/2003."

C. Zakon o Saveznom sudu od 17. lipnja 2005.

24. Mjerodavna odredba Zakona o Saveznom sudu od 17. lipnja 2005. glasi kako slijedi:

Članak 123. Ostali razlozi

" ...

² Zahtjev za reviziju također se može podnijeti

...

a. u građanskim i javnopravnim predmetima, ako podnositelj zahtjeva naknadno otkrije relevantne činjenice ili uvjerljive dokaze na koje se nije mogao pozvati u prethodnom postupku, uz izuzetak činjenica ili dokaza koji uslijede nakon presude; ..."

D. Zakon o Saveznom upravnom sudu od 17. lipnja 2005.

25. Mjerodavni članak Zakona o Saveznom upravnom sudu od 17. lipnja 2005. glasi kako slijedi:

Članak 45. Načelo

"Članci 121.-128. Zakona o Saveznom sudu od 17. lipnja 2005. primjenjuju se po analogiji na reviziju presuda Saveznog upravnog suda."

E. Mjerodavna sudska praksa Saveznog upravnog suda

26. Savezni upravni sud, koji na posljednoj instanci presuđuje o pitanjima azila, ukidao je naloge za udaljenje ili ih je podvrgnuo uvjetima jer su dotične osobe potpadale u kategoriju "ranjivih osoba". To je činio posebice u sljedećim situacijama:

(i) osoba smatrana ranjivom na osnovi činjenice da je mlada žena bez pratnje (D-4267/2007 od 30. kolovoza 2007.);

(ii) stariji čovjek s teškim i iscrpljujućim zdravstvenim problemima (E-6557/2009 od 23. listopada 2009.);

(iii) mladić bez društvene ili obiteljske mreže u Somalilandu (E-2157/2011 od 18. studenoga 2011.);

(iv) osoba smatrana ranjivom zbog svojih posebnih zdravstvenih i socijalnih potreba, u svjetlu njezinog psihičkog stanja i činjenice da je imala malo djetete ovisno o njoj (E-188/2012 od 31. siječnja 2012.);

(v) žene, a posebno neudane žene i udovice, iz određenih regija ili određenih zemalja (E-3568/2012 od 1. svibnja 2013.).

27. U tri presude (E-5194/2012 od 15. veljače 2013., E-1341/2012 od 2. svibnja 2012. i D-1689/2012 od 24. travnja 2012.), Savezni upravni sud priznao je da uvjeti zadržavanja u Malti, državi koja je dio "dublinskog" sustava, mogu otvoriti pitanja, posebno za pojedince u pratnji djeteta. U drugom predmetu (E-1574/2011 od 18. listopada 2013.), u svezi s udaljenjem somalske obitelji s troje male djece u Italiju, presudio je da Švicarska treba primijeniti "suverenitetnu klauzulu" (vidi stavak 32. ove presude) predviđenu Dublinskom uredbom (vidi stavak 29. ove presude), koja omogućuje državama da obustave udaljenje iz humanitarnih razloga, zbog uvjeta u kojima bi Italiji preuzela odgovornost za podnositelje, a koji su se smatrali neodgovarajućima, te zbog zdravstvenog stanja roditelja.

III. MJERODAVNO PRAVO EUROPSKE UNIJE

28. Mjerodavne odredbe Povelje o temeljnim pravima Europske unije propisuju:

Članak 4.

Zabrana mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

"Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju."

Članak 18.

Pravo na azil

"Zajamčeno je pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije od 28. srpnja 1951. i Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica i u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice."

Članak 19.

Zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja

"1. Zabranjeno je kolektivno protjerivanje.

2. Nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni."

Članak 24.

Prava djeteta

"1. Djeca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je potrebna za njihovu dobrobit. Djeca mogu slobodno izražavati svoje mišljenje. Njihovo se mišljenje uzima u obzir u pitanjima koja se na njih odnose, u skladu s njihovom dobi i zrelosti.

2. U svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provodi li ga tijelo vlasti ili privatna ustanova, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta.

3. Svako dijete ima pravo na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravni dodir s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti sa zaštitom njegovih interesa."

29. Mjerodavni instrumenti sekundarnog zakonodavstva Europske unije navedeni su u presudi Suda u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* ([VV], br. 30696/09, stavci 57.-86., ECHR 2011), koja se posebno odnosi na:

– Direktivu Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o postavljanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama ("Direktiva o prihvatu");

– Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. koja utvrđuje kriterije i mehanizme za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azilom podnesenog u nekoj od država članica od strane državljanina trećih zemalja ("Dublinska uredba");

– Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je iz drugih razloga potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite ("Direktiva o kvalifikaciji");

– Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima za postupke priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama ("Direktiva o postupku").

30. Prema Dublinskoj uredbi, države članice moraju na temelju hijerarhije objektivnih kriterija (čl. 5.-14.) odrediti koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog na njenom teritoriju. Cilj tog sustava je spriječiti višestruko podnošenje zahtjeva za azil te osigurati da o predmetu pojedinog tražitelja azila odlučuje jedna država članica (članak 3. (1)). Dakle, kada se utvrdi da je tražitelj azila nezakonito prešao granicu iz treće zemlje u neku od država članica, država članica u koju je na taj način ušao odgovorna je za razmatranje zahtjeva za azil (članak 10. (1)).

31. U slučaju kad kriteriji iz Uredbe ukazuju da je odgovorna druga država članica, od te se države zahtijeva da preuzme odgovornost za tražitelja azila i razmotri zahtjev za azil (članak 17.).

32. Iznimno od načela navedenog u članku 3. (1), "suverenitetna klauzula" sadržana u članku 3. (2) omogućuje svakoj državi članici da razmotri zahtjev za azil, čak i kada to razmatranje nije njezina odgovornost temeljem kriterija iz Uredbe. Nadalje, "humanitarna klauzula" sadržana u članku 15. omogućuje bilo kojoj državi članici koja temeljem istih kriterija za to nije odgovorna, da razmotri zahtjev za azil iz humanitarnih razloga koji se osobito temelje na obiteljskim ili kulturološkim razlozima.

33. U svojoj presudi od 21. prosinca 2011. godine u predmetima *N. S. v Secretary of State for the Home Department* i *M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H. v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and*

Law Reform (CJEU C-411/10 i C-493/10), Veliko vijeće Suda pravde Europske unije ("CJEU") je glede transfera na temelju Dublinske uredbe presudilo, da se, iako se Zajednički europski sustav azila temelji na međusobnom povjerenju i pretpostavci poštivanja prava Europske unije od strane drugih država članica te, posebno, temeljnih prava, ta pretpostavka se ipak može pobiti. U presudi je, *inter alia*, navedeno:

"78. Razmatranje tekstova koji čine Zajednički europski sustav azila pokazuje da je on zamišljen u kontekstu koji omogućuje pretpostaviti da se sve države sudionice, bilo države članice bilo treće države, pridržavaju temeljnih prava, uključujući prava koja se temelje na Ženevskoj konvenciji i Protokolu iz 1967. godine te Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, kao i da države članice mogu imati povjerenja jedna u drugu u tom pogledu.

...

80. U tim okolnostima, mora se pretpostaviti da je postupanje prema tražiteljima azila u svim državama članicama u skladu sa zahtjevima Povelje [o temeljnim pravima Europske unije], Ženevske konvencije i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

81. Međutim, nije nezamislivo da taj sustav može, u praksi, doživjeti velike operativne probleme u određenoj državi članici, što znači da postoji značajna opasnost da će se prema tražiteljima azila, kada se premjeste u tu državu članicu, možda postupati na način nespojiv s njihovim temeljnim pravima.

82. Ipak, iz navedenog se ne može zaključiti da bilo koje kršenje temeljnog prava od strane odgovorne države članice utječe na obveze drugih država članica da se pridržavaju odredaba Uredbe br. 343/2003.

83. Ovdje je u pitanju *raison d'être* Europske unije i stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde te, naročito, Zajedničkog europskog sustava azila, temeljenog na uzajamnom povjerenju i pretpostavci poštivanja prava Europske unije od strane drugih država članica, a posebice temeljnih prava.

84. Pored toga, ne bi bilo u skladu s ciljevima Uredbe br. 343/2003 kad bi i najmanje kršenje Direktiva 2003/9, 2004/83 i 2005/85 bilo dovoljno da se spriječi transfer tražitelja azila u primarno odgovornu državu članicu. Cilj je Uredbe br. 343/2003 – uz pretpostavku da se temeljna prava tražitelja azila poštuju u državi članici primarno odgovornoj za razmatranje zahtjeva – uspostaviti ... jasnu i učinkovitu metodu rješavanja zahtjeva za azil. Kako bi se postigao taj cilj, Uredba br. 343/2003 propisuje da odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u državi Europske unije snosi jedna država članica koja se određuje na temelju objektivnih kriterija.

85. Kad bi obvezna posljedica bilo kojeg kršenja pojedinačnih odredaba Direktiva 2003/9, 2004/83 i 2005/85 od strane odgovorne države članice bila ta da je država članica u kojoj je podnesen zahtjev za azil spriječena u transferu podnositelja zahtjeva u prvo-spomenutu državu, time bi se kriterijima za određivanje odgovorne države članice utvrđenima u Poglavlju III Uredbe br. 343/2003 dodao još jedan isključujući kriterij prema kojem bi manje povrede gore navedenih direktiva počinjene u određenoj državi članici mogle izuzeti tu državu članicu od obveza predviđenih Uredbom br. 343/2003. Takav rezultat lišio bi te obveze njihove suštine i ugrozio ostvarenje cilja brzog određivanja države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u Europskoj uniji.

86. Nasuprot tome, ako postoje značajni razlozi za uvjerenje kako postoje sistemski nedostaci u postupku za azil i uvjetima prihvata za podnositelje zahtjeva za azil u odgovornoj državi članici, koji bi rezultirali nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, u smislu članka 4. Povelje, prema tražiteljima azila premještenima na teritorij te države članice, to premještanje bilo bi nespojivo s tom odredbom.

...

104. ... pretpostavka na kojoj se temelji relevantno zakonodavstvo, navedena u stavku 80. gore, da će se s tražiteljima azila postupati na način koji je u skladu s temeljnim pravima, mora se smatrati oborivom.

105. U svjetlu tih čimbenika, ... pravo Europske unije isključuje primjenu neoborive pretpostavke da država članica, određena kao odgovorna na temelju članka 3. (1) Uredbe br. 343/2003, poštuje temeljna prava Europske unije.

106. Članak 4. Povelje o temeljnim pravima Europske unije mora se tumačiti tako da znači kako države članice, uključujući nacionalne sudove, ne smiju premjestiti tražitelja azila u 'državu članicu odgovornu' u smislu Uredbe br. 343/2003 kada one ne mogu ne biti svjesne da sistemski nedostaci u postupku za azil i uvjetima prihvata tražitelja azila u toj državi članici predstavljaju značajne razloge za uvjerenje da bi se tražitelj azila suočio sa stvarnom opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu te odredbe."

34. Dublinska uredba primjenjiva je u Švicarskoj pod uvjetima sporazuma o pridruživanju od 26. listopada 2004. između Švicarske Konfederacije i Europske zajednice u pogledu kriterija i mehanizama za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog u državi članici ili u Švicarskoj (OJ L 53 od 27. veljače 2008.). Međutim, Švicarska nije formalno vezana trima Direktivama iz stavka 29. ove presude.

35. Dublinska uredba II nedavno je zamijenjena Uredbom br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. ("Dublinska uredba III"), koja je osmišljena kako bi "dublinski" sustav učinila učinkovitijim i osnažila pravne mjere zaštite osoba podvrgnutih "dublinskom" postupku. Jedan od njezinih ciljeva je osigurati da obitelji ostanu zajedno, a posebnu pozornost posvećuje potrebama maloljetnika bez pratnje i drugih osoba kojima je potrebna posebna zaštita. Konkretno, članci 6., 31., 32. i 33. Dublinske uredbe III glase kako slijedi:

Članak 6.

Jamstva za maloljetnike

"1. Najbolji interesi djeteta moraju biti od primarnog značaja za države članice u odnosu na sve postupke predviđene ovom Uredbom.

...

3. U ocjenjivanju najboljih interesa djeteta, države članice moraju blisko surađivati jedne s drugima te, posebice, voditi računa o sljedećim čimbenicima:

(a) mogućnostima spajanja obitelji;

(b) dobrobiti i društvenom razvoju maloljetnika;

(c) pitanjima sigurnosti i zaštite, posebice kada postoji opasnost da maloljetnik bude žrtva trgovine ljudima;

(d) stavovima maloljetnika, u skladu s njegovim godinama i zrelošću."

Članak 31.

Razmjena relevantnih informacija prije transfera

"1. Država članica koja obavlja transfer podnositelja zahtjeva ili druge osobe iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) odgovornoj državi članici priopćuje takve osobne podatke o osobi koju treba predati, kako je to primjereno, relevantno i nepretjerano s jednim ciljem da osigura da nadležna tijela, u skladu s nacionalnim pravom, u odgovornoj državi članici toj osobi mogu pružiti odgovarajuću pomoć, uključujući pružanje trenutačne zdravstvene skrbi potrebne za zaštitu njezinih životnih interesa i osiguranje neprekidne zaštite i prava osigurana ovom Uredbom i drugim odgovarajućim pravnim instrumentima u području azila. Ti se podaci odgovornoj državi članici priopćuju u razumnom razdoblju prije transfera tako da se osigura da nadležna tijela u skladu s nacionalnim pravom imaju dovoljno vremena poduzeti potrebne mjere.

2. Država članica koja obavlja transfer odgovornoj državi članici dostavlja sve informacije, s kojima nadležno tijelo raspolaže, u skladu s nacionalnim pravom koje su važne za zaštitu prava i neposrednih posebnih potreba osobe čiji se transfer obavlja, a posebno:

(a) sve žurne mjere koje odgovorna država članica mora poduzeti da osigura odgovarajuće zadovoljavanje posebnih potreba osobe čiji se transfer obavlja, uključujući trenutačnu zdravstvenu skrb koja može biti potrebna;

(b) podatke za kontakt članova obitelji, rođaka ili članova drugih rodbinskih odnosa u državi članici prihvata, kada je to prikladno;

(c) u slučaju maloljetnika, podatke o njihovom obrazovanju;

(d) procjenu dobi podnositelja zahtjeva.

3. Razmjena informacija na temelju ovoga članka odvija se samo između vlasti prijavljenih Komisiji u skladu s člankom 35. ove Uredbe korištenjem elektroničke komunikacijske mreže 'DubliNet' utvrđene na temelju članka 18. Uredbe (EZ) br. 1560/2003. Razmijenjene informacije koristit će se samo za svrhe iz stavka 1. ovoga članka i ne smiju se dalje obrađivati.

4. S ciljem olakšavanja razmjene informacija između država članica, Komisija će, putem provedbenih akata, izraditi standardni obrazac za prijenos podataka potrebnih u skladu s ovim člankom. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom razmatranja propisanog u članku 44. (2).

5. Pravila utvrđena u članku 34. (8) do (12) primjenjuju se na razmjenu informacija sukladno ovom članku."

Članak 32.

Razmjena zdravstvenih podataka prije transfera

"1. Isključivo u svrhu pružanja medicinske skrbi i liječenja, posebice u odnosu na osobe s invaliditetom, starije osobe, trudnice, maloljetnike i osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog i seksualnog nasilja, država članica koja obavlja transfer, u onoj mjeri u kojoj su dostupne nadležnoj vlasti u skladu s nacionalnim pravom, prenijet će odgovornoj

državi članici informacije o bilo kakvim posebnim potrebama osobe čiji se transfer obavlja, koje u određenim slučajevima mogu uključivati informacije o tjelesnom ili psihičkom zdravlju te osobe. Te informacije prenose se u zajedničkom zdravstvenom certifikatu s priloženim potrebnim dokumentima. Odgovorna država članica mora osigurati da se te posebne potrebe primjereno zadovolje, posebice uključujući bilo koju bitnu medicinsku skrb koja može biti potrebna.

Komisija će, putem provedbenih akata, izraditi zajednički zdravstveni certifikat. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom razmatranja propisanog u članku 44. (2).

2. Država članica koja obavlja transfer dostavit će odgovornoj državi članici samo informacije iz stavka 1. nakon što pribavi izričit pristanak podnositelja zahtjeva i/ili njegovog zastupnika ili, ako podnositelj zahtjeva nije fizički ili pravno sposoban za davanje svog pristanka, kada je takav prijenos potreban kako bi se zaštitili vitalni interesi podnositelja zahtjeva ili druge osobe. Nedostatak pristanka, uključujući i odbijanje pristanka, ne predstavlja zapreku za transfer.

3. Obradu osobnih zdravstvenih podataka iz stavka 1. ovoga članka provodit će samo zdravstveni djelatnik koji, u skladu s nacionalnim zakonom ili pravilima utvrđenim od strane nacionalnih nadležnih tijela, podliježe obvezi čuvanja profesionalne tajne ili druga osoba koja podliježe jednakoj obvezi čuvanja profesionalne tajne.

4. Razmjena informacija na temelju ovoga članka odvija se samo između zdravstvenih radnika ili drugih osoba iz stavka 3. Razmijenjene informacije koristit će se samo za svrhe iz stavka 1. i ne smiju se dalje obrađivati.

5. Komisija će, putem provedbenih akata, usvojiti jedinstvene uvjete i praktična rješenja za razmjenu informacija iz stavka 1. ovoga članka. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom razmatranja propisanog u članku 44. (2).

6. Pravila utvrđena u članku 34. (8) do (12) primjenjuju se na razmjenu informacija sukladno ovom članku."

Članak 33.

Mehanizam za rano upozorenje, pripravnost i upravljanje krizom

"1. Kada Komisija utvrdi, posebice na temelju informacija prikupljenih od strane EASO-a sukladno Uredbi (EU) br. 439/2010, da primjena ove Uredbe može biti ugrožena ili zbog potkrijepljene opasnosti od posebnog pritiska na sustav azila neke države članice i/ili problema u funkcioniranju sustava azila neke države članice, ona će, u suradnji s EASO-om, dati preporuke toj državi članici, pozivajući je da izradi preventivni plan djelovanja.

Dotična država članica obavijestit će Vijeće i Komisiju namjerava li predstaviti preventivni plan djelovanja kako bi prevladala pritisak i/ili probleme u funkcioniranju svog sustava azila, pritom osiguravajući zaštitu temeljnih prava podnositelja zahtjeva na međunarodnu zaštitu.

Država članica može, po vlastitom nahodjenju i inicijativi, izraditi preventivni plan djelovanja i naknadne izmjene istoga. Pri izradi preventivnog plana djelovanja, država članica može zatražiti pomoć Komisije, drugih država članica, EASO-a i drugih relevantnih agencija Unije.

2. Kada je preventivni plan djelovanja izrađen, dotična država članica dužna je dostaviti ga i redovito izvještavati o njegovoj provedbi Vijeće i Komisiju. Komisija naknadno obavještava Europski parlament o ključnim elementima preventivnog plana

djelovanja. Komisija podnosi izvješća o njegovoj provedbi Vijeću te šalje izvješća o njegovoj provedbi Europskom parlamentu.

Dotična država članica mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi riješila situaciju posebnog pritiska na svoj sustav azila ili kako bi osigurala da se utvrđeni nedostaci riješe prije nego što se situacija pogorša. Kada preventivni plan djelovanja obuhvaća mjere usmjerene na rješavanje posebnog pritiska na sustav azila države članice koji može ugroziti primjenu ove Uredbe, Komisija će tražiti savjet od EASO-a prije izvještavanja Europskog parlamenta i Vijeća.

3. Kada Komisija utvrdi, na temelju analize EASO-a, da provedba preventivnog plana djelovanja nije otklonila identificirane nedostatke ili kada postoji ozbiljna opasnost da se situacija glede azila u državi članici razvije u krizu za koju je malo vjerojatno da će biti otklonjena preventivnim planom djelovanja, Komisija, u suradnji s EASO-om kako je primjenjivo, može zatražiti da dotična država članica izradi akcijski plan upravljanja krizom i, ako je potrebno, revizije istoga. Akcijski plan upravljanja krizom osigurat će, tijekom cijelog procesa, poštivanje pravne stečevine Unije za azil, posebice temeljnih prava podnositelja zahtjeva na međunarodnu zaštitu.

Nakon zahtjeva da izradi akcijski plan upravljanja krizom, država članica će, u suradnji s Komisijom i EASO-om, to učiniti odmah, a najkasnije u roku od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva.

Država članica dostavlja akcijski plan upravljanja krizom te izvještava, najmanje svaka tri mjeseca, o njegovoj provedbi Komisiju i druge relevantnim dionike, kao što je EASO, kako je prikladno.

Komisija obavještava Europski parlament i Vijeće o akcijskom planu upravljanja krizom, te mogućim revizijama i provedbi istoga. U tim izvješćima, dotična država članica navodi podatke koji omogućuju praćenje provedbe plana upravljanja krizom, kao što su duljina postupka, uvjeti zadržavanja i kapacitet prihvata u odnosu na priljev podnositelja zahtjeva.

4. Tijekom cijelog procesa za rano upozorenje, pripravnost i upravljanje krizom utvrđenog ovim člankom, Vijeće će pozorno pratiti situaciju, te može zatražiti daljnje informacije i pružiti političke smjernice, posebice u pogledu hitnosti i ozbiljnosti situacije, a time i potrebe države članice da izradi ili preventivni plan djelovanja ili, ako je potrebno, akcijski plan upravljanja krizom. Europski parlament i Vijeće mogu, tijekom cijelog procesa, raspravljati i pružati smjernice o svim mjerama solidarnosti kako smatraju prikladnim."

36. Dublinska uredba III stupila je na snagu 1. siječnja 2014., a Švicarsko savezno vijeće ju je usvojilo 7. ožujka 2014.

IV. TALIJANSKI KONTEKST

A. Postupak za azil

37. Svaki pojedinac koji želi zatražiti azil u Italiji mora podnijeti zahtjev u tu svrhu graničnoj policiji ili, ako se već nalazi u Italiji, imigracijskom odjelu u policijskoj upravi (*questura*). Nakon što je zahtjev za azil podnesen, predmetna osoba ima pravo na ulazak u zemlju i ima pristup postupku za azil, te dobiva dopuštenje da ostane do odluke teritorijalne

komisije za priznavanje međunarodne zaštite ("teritorijalna komisija") o njezinom zahtjevu za azil.

38. Kada tražitelj azila nema važeću vizu za ulazak, policija provodi postupak identifikacije (*fotosegnalamento*), prema potrebi uz pomoć tumača. Taj postupak uključuje fotografiranje za putovnicu i uzimanje otisaka prstiju. Potonji se uspoređuju s otiscima prstiju u sustavu EURODAC i nacionalnoj bazi podataka AFIS (Automated Fingerprint Identification System - *Sustav automatizirane identifikacije otisaka prstiju*). Nakon tog postupka, tražitelju azila izdaje se dokument (*cedolino*) koji potvrđuje početnu registraciju njegovog zahtjeva i sadrži podatke o njegovim naknadnim zakazanim terminima, posebno terminu za službeno registriranje zahtjeva.

39. Službeni zahtjev za azil mora biti podnesen u pisanom obliku. Na temelju razgovora s tražiteljem azila provedenog na jeziku koji razumije, policija ispunjava "standardni obrazac C/3 za priznavanje statusa izbjeglice u smislu Ženevske konvencije" (*Modello C/3 per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra*), koji uključuje pitanja o osobnim podacima tražitelja azila (ime i prezime, datum rođenja, državljanstvo, ime i prezime roditelja/supružnika/djece i njihovo mjesto boravka), putovanju dotične osobe u Italiju i razlozima bijega iz zemlje podrijetla i zašto podnosi zahtjev za azil u Italiji. Tražitelj azila može podnijeti dokument pisan na svom vlastitom jeziku – koji se prilaže obrascu – koji sadrži izvještaj o pozadini zahtjeva za azil. Policija zadržava izvorni obrazac i pruža tražitelju azila ovjerenu presliku.

40. Tražitelj azila zatim je pozvan, pisanom obavijesti policije, da pristupi obavijesnom razgovoru s nadležnom teritorijalnom komisijom, sastavljenom od dva predstavnika Ministarstva unutarnjih poslova, jednog predstavnika općine, pokrajine (*provincia*) ili predmetne regije i jednog predstavnika Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice ("UNHCR"). Tražitelju azila tijekom razgovora pomaže tumač. Teritorijalna komisija može

(i) odobriti zahtjev za azil priznavajući tražitelju azila status izbjeglice u smislu Ženevske konvencije iz 1951. godine koja se odnosi na status izbjeglica ("Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine");

(ii) ne priznati tražitelju azila status izbjeglice u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, no odobriti mu supsidijarnu zaštitu na temelju članka 15. (c) Direktive o kvalifikaciji (vidi stavak 29. ove presude), kako je implementirana Zakonomodavnom uredbom (*decreto legislativo*) br. 251/2007;

(iii) ne priznati azil ili supsidijarnu zaštitu, no izdati dozvolu boravka na osnovi uvjerljivih humanitarnih razloga pod uvjetima Zakonskih uredbi (*decreti-legge*) br. 286/1998 i 25/2008; ili

(iv) ne priznati tražitelju azila bilo kakav oblik zaštite. U tom slučaju bit će mu izdan nalog da napusti Italiju (*foglio di via*) u roku od petnaest dana.

41. Osobi kojoj je priznat status izbjeglice na temelju Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine izdat će se obnovljiva dozvola boravka u trajanju od pet godina. Ona nadalje ima pravo, *inter alia*, na putne isprave za strance (*titolo di viaggio per stranieri*), na rad, na spajanje obitelji i na korištenje općih programa socijalne pomoći, zdravstvene skrbi, socijalnog stanovanja i obrazovanja predviđenih talijanskim domaćim pravom.

42. Osobi kojoj je odobrena supsidijarna zaštita bit će izdana dozvola boravka koja je valjana tri godine i koju može obnoviti teritorijalna komisija koja ju je odobrila. Ta se dozvola također može pretvoriti u dozvolu boravka koja omogućuje nositelju da radi u Italiji, pod uvjetom da se to zatraži prije isteka izvorne dozvole boravka i pod uvjetom da dotična osoba posjeduje identifikacijsku ispravu. Dozvola boravka odobrena za supsidijarnu zaštitu dotičnoj osobi daje pravo, *inter alia*, na putne isprave za strance, na rad, na spajanje obitelji i na korištenje općih programa socijalne pomoći, zdravstvene skrbi, socijalnog stanovanja i obrazovanja predviđenih talijanskim domaćim pravom.

43. Osobi koja je dobila dozvolu boravka na osnovi uvjerljivih humanitarnih razloga izdat će se jednogodišnja dozvola koja se može pretvoriti u dozvolu boravka koja omogućuje nositelju da radi u Italiji, pod uvjetom da ima putovnicu. Dozvola boravka odobrena iz humanitarnih razloga daje dotičnoj osobi pravo na rad, zdravstvenu skrb i, ako nema putovnicu, na putne isprave za strance.

44. Žalba protiv odbijanja teritorijalne komisije da odobri međunarodnu zaštitu može se podnijeti Okružnom sudu (Građanskom odjelu) (*sezione civile del Tribunale*), a daljnje žalbe mogu se podnijeti Žalbenom sudu (*Corte di appello*) i, na posljednjoj instanci, Kasacijskom sudu (*Corte di cassazione*). Takve žalbe mora podnijeti odvjetnik, a dotični tražitelj azila u tu svrhu može podnijeti zahtjev za pravnu pomoć.

45. Tražitelj azila može povući svoj zahtjev za azil u bilo kojoj fazi postupka razmatranja zahtjeva ispunjavanjem obrasca u tu svrhu. Taj obrazac može se dobiti od imigracijskog odjela policije. Formalno povlačenje zahtjeva za azil podrazumijeva kraj postupka bez razmatranja zahtjeva od strane teritorijalne komisije. Međutim, ne postoji automatska pretpostavka da je zahtjev za azil povučen kada osoba iseli iz prihvatnog centra za tražitelje azila, ode na nepoznato odredište ili napusti zemlju. Kada se tražitelj azila ne pristupi pred teritorijalnu komisiju, potonja će službeno prijaviti njegovu odsutnost i odlučiti o zahtjevu na temelju informacija u spisu. U većini slučajeva ona će odbiti zahtjev za azil zbog "nemogućnosti ulaska u trag" (*diniego per irreperibilità*). Dotična osoba tada može zatražiti novi obavijesni razgovor, a postupak se ponovno aktivira nakon što bude obaviještena o datumu razgovora.

B. Pravni okvir i organizacija sustava za prihvata tražitelja azila

46. Detaljan opis pravnog okvira i organizacije sustava za prihvat tražitelja azila u Italiji, koji je dala talijanska Vlada, naveden je u odluci Suda u predmetu *Mohammed Hussein i drugi protiv Nizozemske i Italije* ((odluka), br. 27725/10, stavak 45., 2. travnja 2013.). U svojem očitovanju kao treće strane u ovom predmetu, talijanska Vlada dodala je sljedeće informacije:

"...

Sustav zaštite imao je godišnje na raspolaganju 3.000 mjesta . Međutim, izvanredni priljev tražitelja azila u 2013. godini doveo je do procjene glede pojačanja sustava SPRAR [*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*].

Sredstva dodijeljena OPCM-om (nalog predsjednika Vijeća ministara) od 21. rujna 2011. (9.000.000 €) omogućila su od 2012. godine, na godinu dana, povećanje prihvatnog kapaciteta sustava za 700 jedinica. Naknadno, 800 dodatnih mjesta ostvareno je uz pomoć daljnjih sredstava (5.000.000 € dodijeljeno OCPC-om od 23. studenog 2012. n. 26).

Naknadni daljnji porast od 3.900 mjesta do danas su doveli do ukupnog kapaciteta sustava SPRAR od 8.400 prihvatnih mjesta.

Konačno, u rujnu 2013. godine, budući da su se iskrcavanja nastavila, novi zahtjev za 8.000 dodatnih mjesta – u usporedbi s pukih 1.230 mjesta do tada raspoloživih – podnesen je mreži sustava SPRAR.

Iz toga slijedi da, u okviru sustava SPRAR, kapacitet prihvata koji se može zajamčiti u ovom trenutku iznosi sveukupno 9.630 državljana trećih država.

Konsolidacija sustava SPRAR zahvaljujući širenju njegovih kapaciteta i dodjeli stalnih sredstava, predstavlja temeljni korak u jačanju i osiguravanju čvrste osnove sustava prihvata, s ciljem prelaska iz hitne situacije u situaciju normalnog upravljanja.

Cilj za sljedeće tri godine, od 2014. do 2016. godine, je dodatno pojačati mrežu sustava SPRAR osiguravajući realni kapacitet od 16.000 mjesta...

U tu svrhu, Obavijest lokalnim vlastima koja se odnosi na izbor projekata koji će se financirati s ciljem prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu i humanitarnu zaštitu te korisnika iste, za razdoblje od 2014. do 2016. godine, objavljena je u Narodnim novinama od 4. rujna 2013. br. 207.

Trenutno se procjenjuje 510 predloženih projekata aktivnosti."

C. Preporuke Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice o važnim aspektima zaštite izbjeglica u Italiji (srpanj 2013. godine)

47. Mjerodavni odlomci Preporuka UNHCR-a o važnim aspektima zaštite izbjeglica u Italiji (srpanj 2013. godine) glase kako slijedi¹:

"1. Opći kontekst

¹ Fusnote su izostavljene.

... Procjenjuje se da 4-5 milijuna državljana trećih zemalja, uključujući i 64.000 izbjeglica, živi u Italiji ...

3. Pristup postupku za azil

Napori su uloženi od strane nadležnih vlasti, putem novog *online* sustava i internih uputa, kako bi se ubrzao postupak registracije zahtjeva za azil, kako bi se poboljšalo upravljanje pojedinim slučajevima tijekom cijelog postupka, te kako bi se pratili i neposredno rješavali zastoji između trenutka kada osoba izrazi namjeru za podnošenje zahtjeva i trenutka formalne registracije zahtjeva.

Unatoč tim pozitivnim kretanjima, i dalje postoje izvješća koja ukazuju da je registracija zahtjeva za azil, u nekim slučajevima, zakazana nekoliko tjedana nakon što je tražitelj azila izrazio namjeru za podnošenje zahtjeva. Ta praksa također utječe na osobe premještene u Italiju na temelju Dublinske uredbe, koje su, nakon što su prethodno prošle kroz Italiju bez registracije zahtjeva za azil, bile podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugim europskim zemljama. Taj zastoj može rezultirati kasnim pristupom uvjetima prihvata, kao i dužim vremenskim okvirom prije donošenja odluke u njihovim slučajevima. Nadalje, postoje i stalna izvješća o poteškoćama u određenim pokrajinskim policijskim upravama (*Questure*) u kojima se za registraciju zahtjeva za azil traži dokaz o prebivalištu (*domicilio*). To u nekim slučajevima može izazvati daljnje zastoje u pristupu postupku za azil. Također je prijavljeno da se informativni letci o postupku međunarodne zaštite ne distribuiraju sustavno kako je predviđeno zakonom.

Poteškoće u pristupu postupku za azil i dalje se prijavljuju iz Centara za identifikaciju i protjerivanje (CIE) zbog nedostatka pravnih informacija i pomoći, kao i administrativnih prepreka. Nadalje, nedostatak standardnih postupaka koji se odnose na zahtjeve za azil osoba pritvorenih u centru CIE doveli su, u nekim slučajevima, do zastoja u prosljeđivanju zahtjeva za azil nadležnom Imigracijskom uredu. Ti zastoji mogu izložiti tražitelje azila opasnosti od repatrijacije prije razmatranja njihovih zahtjeva za azil, što bi moglo stvoriti rizik od prisilnog udaljenja ili vraćanja (*refoulement*).

Od 2011. godine, bilo je slučajeva u kojima su egipatski i tuniski državljani, koji su stigli u Lampedusu na nepropisan način morskim putem, često izravno iz zemlje porijekla, i koji su izrazili želju za podnošenjem zahtjeva za azil, bili primljeni u postupak za azil tek nakon intervencija od strane partnera projekta Praesidium, nevladinih organizacija i odvjetnika. Dolasci tih nacionalnih skupina redovito se prosljeđuju centrima CIE umjesto Prihvatnim centrima za tražitelje azila (CARA), čak i u slučajevima u kojima je namjera traženja azila izražena prije premještanja. Prema nedavnim opažanjima partnera projekta *Praesidium*, čini se kako postoji sve veći broj osoba (uglavnom eritrejskih, somalskih, afganistanskih i sirijskih državljana) koji izbjegavaju uzimanje otisaka prstiju u Italiji i pokušavaju doći do drugih europskih zemalja kako bi ondje podnijeli zahtjev za azil navodno zbog loših uvjeta prihvata i izgleda za integraciju u Italiji.

U pogledu primjene Dublinske uredbe, UNHCR napominje da su u Italiji postupci za određivanje države odgovorne na temelju Uredbe vrlo dugotrajni i redovito dulji od rokova propisanih u odgovarajućim odredbama. Postupci mogu trajati i do 24 mjeseca, te time ozbiljno utječu na dobrobit tražitelja azila, uključujući i osobe s posebnim potrebama i djecu odvojenu od roditelja ili djecu bez pratnje (UASC). Navodno su ograničeni ljudski resursi uzrok tih dugih zastoja. Kao posljedica toga, oko 1.000 osoba smještenih u prihvatnim centrima u Italiji ili čekaju odluku o utvrđivanju države odgovorne na temelju [Dublinske] uredbe ili transfer u državu odgovornu na temelju Dublinske uredbe, što otežava već preopterećene talijanske

kapacitete prihvata. Nakon presude Europskog suda za ljudska prava *MSS protiv Belgije i Grčke*, vraćanja u Grčku na temelju Dublinske uredbe ne provode se u praksi. Međutim, tražitelji azila kojima su otisci prstiju uzeti u Grčkoj još uvijek se smatraju 'dublinskim slučajevima' dok odlukom Dublinske jedinice Italija ne bude proglašena nadležnom. Zastoji su uočeni i u tim slučajevima. Nedavno je došlo do određivanja prioriteta nekih 'dublinskih slučajeva' smještenih u Prihvatnim centrima za tražitelje azila (CARA), u kojima je utvrđivanje države odgovorne na temelju Uredbe bilo u tijeku više od šest mjeseci.

Tražitelji azila vraćeni u Italiju na temelju Dublinske uredbe II obično se premještaju u glavne zračne luke u Italiji (u Rimu, Milanu, a ograničen broj njih također u Bariju i Veneciji). U načelu, nevladine organizacije koje pružaju informacijske usluge unaprijed su obaviještene o dolasku 'dublinskih slučajeva' kako bi pružile informacije u cilju aktiviranja postupka za azil u Italiji. Osobama vraćenim na temelju Dublinske uredbe granična policija u zračnoj luci izdaje pozivno pismo za podnošenje zahtjeva za azil u nadležnoj *Questuri*, koja se određuje na temelju nekoliko kriterija, kao što su mjesto prethodne registracije zahtjeva za azil ili raspoloživost mjesta u određenim prihvatnim centrima. U Rimu se zahtjev za azil registrira neposredno u prostorijama zračne luke.

Zabrinutost zbog djelovanja dublinskog sustava u talijanskom kontekstu, kao i primjene Eurodaca, također je izražena u izvješću posebnog izvjestitelja UN-a za ljudska prava migranata, u kojem se posebno navodi utjecaj Dublinske uredbe na države na vanjskim granicama EU-a.

4. Kvaliteta postupka određivanja međunarodne zaštite

U 2012. godini broj zahtjeva za azil smanjio se na 17.352, u odnosu na 34.100 zahtjeva u 2011. godini. Iako su dodatni Odjeli Teritorijalnih komisija za priznavanje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Teritorijalne komisije), tijela nadležnih za prvostupanjski postupak za azil, uspostavljena kako bi se izašlo na kraj s porastom broja zahtjeva i posljedičnim zaostacima, vrijeme čekanja prvostupanjskih odluka dalje se povećalo i znatno se razlikuje od jedne Teritorijalne komisije do druge. Zastoji su veći kada se Teritorijalne komisije nalaze u velikim prihvatnim centrima (Mineo, Crotone) ili u velikim gradovima (Rim, Milano). Trenutno, na temelju opažanja UNHCR-a, tražitelj azila prosječno može čekati približno 4 do 6 mjeseci od registracije zahtjeva za azil do odluke Teritorijalne komisije. U nekim slučajevima prijavljena su razdoblja čekanja u trajanju od više od 12 mjeseci.

UNHCR i dalje je zadovoljan ukupnim standardima zaštite u kontekstu postupka za azil te radom Teritorijalne komisije, uključujući stopu priznavanja za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita. U obzir se uzimaju stavovi i smjernice UNHCR-a, primjerice, u odnosu na određene zemlje podrijetla ili na pravna pitanja, kao što su strah od progona zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini. Međutim, još uvijek treba uspostaviti mehanizam sustavnog praćenja kvalitete koji bi bio usmjeren na osiguravanje usklađenog pristupa u svim Teritorijalnim komisijama te na osiguravanje minimalnih standarda kvalitete, posebice u postupovnim aspektima, uključujući i standardizirane postupke za identifikaciju i upućivanje tražitelja azila s posebnim potrebama, uključujući i djecu, žrtve mučenja i žrtve trgovine ljudima.

Što se tiče Teritorijalnih komisija, treba primijetiti da članovi nisu zakonski obvezni posjedovati prethodno iskustvo i stručnost u području azila te ponekad popunjavaju druge položaje tijekom mandata kao članova Teritorijalnih komisija. Specijalizacija donositelja odluka i tumača nije odgovarajuće zajamčena kroz redovito uvođenje i obvezne obuke.

Žalbe protiv negativnih prvostupajskih odluka Teritorijalne komisije moraju se podnijeti mjesno nadležnom Građanskom sudu (*Tribunale*) u roku od 15 dana od dana dostave odluke kada je podnositelj zahtjeva smješten u centar CARA ili CIE, a u roku od 30 dana u svim drugim slučajevima. Žalbe imaju automatski odgodni učinak, osim za nekoliko kategorija predviđenih zakonom, u kojima podnositelj zahtjeva može od suca zatražiti odgodu pravnih učinaka negativne prvostupajnske odluke. Iako službeni podaci nisu dostupni, često se prijavljuju dugotrajni zastoji u sudskom postupku od dana podnošenja žalbe do donošenja odluke od strane sudova, uključujući u slučajevima koji se odnose na Dublinsku uredbu. Pozitivne odluke sudova izravno provodi Policijski imigracijski ured, koji izdaje dozvolu boravka. UNHCR cijeni napore Visoke pravosudne škole u promicanju specijalizacije sudaca u području azila.

U 2012. godini, UNHCR je zaprimio nekoliko izvješća o slučajevima u kojima su tražitelji azila zadržani u centrima CIE protjerani u zemlju podrijetla tijekom zakonom predviđenog roka za podnošenje žalbe protiv negativne prvostupajnske odluke o azilu, ili tijekom čekanja odluke suca o njihovom zahtjevu za odgodu pravnih učinaka negativne prvostupajnske odluke, podnesenom sa žalbom. Takva praksa mogla bi stvoriti rizik od prisilnog udaljenja ili vraćanja (*refoulement*) za ljude kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Besplatna pravna pomoć zakonom predviđena za podnošenje žalbe nije uvijek u praksi zajamčena na nekim sudovima. U Rimu Odvjetnička komora i dalje zahtijeva da podnositelj žalbe podnese potvrdu o prihodima koju je izdalo veleposlanstvo relevantne zemlje podrijetla, bez obzira na opasnost koju bi to moglo predstavljati za podnositelja zahtjeva i članove njegove obitelji u zemlji podrijetla, i unatoč činjenici da zakon predviđa besplatnu pravnu pomoć na temelju vlastite izjave podnositelja zahtjeva o njegovim financijskim potrebama.

5. Uvjeti prihvata za tražitelje azila

Dolazak oko 63.000 osoba morskim putem u 2011. godini doveo je do pogoršanja prihvatnih standarda za tražitelje azila, što se nastavilo tijekom 2012. i 2013. godine. Od tih dolazaka, oko 28.000 osoba, osobito državljana trećih zemalja koji dolaze iz Libije, vlasti su automatski usmjerile u postupak za azil, čime su postavljeni značajni zahtjevi na sustav prihvata. Prihvatni kapacitet je već - prije 2011. godine - smatran nedovoljnim za smještanje tražitelja azila kada bi došlo do značajnog broja dolazaka.

Vlada i regionalne i lokalne uprave su dogovorile plan hitnog prihvata kao odgovor na ovaj nagli porast dolazaka, u kontekstu 'izvanrednog stanja sjevernoafričke imigracije', te je njegova provedba povjerena Odjelu za civilnu zaštitu. Nekih 22.000 novih dolazaka, sve državljana trećih zemalja koji dolaze iz Libije i registrirani su kao tražitelji azila, smješteno je u stotinama različitih prihvatnih objekata, kojima većinom upravljaju organizacije s malo ili nimalo iskustva. Plan hitnog prihvata omogućio je smještaj velikog broja tražitelja azila koji su stigli u kratkom vremenskom razdoblju. Tražitelji azila, međutim, nisu imali pristup mnogim minimalnim uslugama zakonom predviđenim za njihov prihvata. Štoviše, kvaliteta prihvatnih mjera, koje su trebale biti pružane do kraja 'izvanrednog stanja', nije se s vremenom značajno poboljšala. Grupa za praćenje i pomoć koju je u srpnju 2011. godine osnovao Odjel za civilnu zaštitu za potporu provedbi plana hitnog prihvata ukinuta je u listopadu 2011. godine, prije postupnog ukidanja plana.

Uvjeti prihvata pogoršali su se i u Vladinim prihvatnim centrima za tražitelje azila (CARA), uglavnom zbog prenapučenosti, jer je daljnje premještanje iz centara usporeno zbog produljenog prihvata skupina tražitelja azila državljana treće države pristiglih iz Libije u kontekstu 'izvanrednog stanja sjevernoafričke imigracije', te zbog povećanja broja zahtjeva za azil, što je rezultiralo duljim postupcima za azil. Kapacitet

prihvata tako je bio dodatno opterećen te se Ministarstvo unutarnjih poslova od tada bori za određivanje prostora za smještaj novopridošlih tražitelja azila. Štoviše, prihvatni standardi u državnim centrima (CARA, CDA i CIE) smanjili su se i zbog ozbiljnih ograničenja sredstava, što je doprinijelo situaciji u kojoj se od 2011. godine ugovori za upravljanje tim objektima dodjeljuju isključivo na temelju ponude s najnižom cijenom za pružanje usluga, dok se kvaliteta ne uzima u obzir u dovoljnoj mjeri.

Iako su se dolasci morskim putem iz Libije gotovo potpuno zaustavili do kolovoza 2011. godine, više od godinu dana nije uspostavljena nikakva strategija postupnog ukidanja iz plana hitnog prihvata. Izlaznom strategijom usvojenom u rujnu 2012. godine predviđeno je, *inter alia*, da se neuspjelim tražiteljima azila, bez obzira na njihovu prisutnost u hitnom prihvatnom sustavu, odobri jednogodišnja boravišna dozvola iz humanitarnih razloga i na temelju pregleda spisa od strane Teritorijalnih komisija.

Početak 2013. godine, Ministarstvo unutarnjih poslova preuzelo je odgovornost za plan hitnog prihvata od Odjela za civilnu zaštitu, te je produžilo prihvatne mjere do kraja veljače 2013. godine. Nekoliko tisuća državljana trećih država, čiji su zahtjevi za azil odbijeni, ali koji su dobili jednogodišnju boravišnu dozvolu iz humanitarnih razloga, napustili su prihvatne objekte prije tog datuma. Onima koji su još uvijek boravili u prihvatnim objektima plaćen je gotovinski doprinos od 500 EUR te su njihove prihvatne mjere završile. Međutim, Ministarstvo unutarnjih poslova uputilo je lokalne prefektore da produže prihvatne mjere za osobe s posebnim potrebama i tražitelje azila čiji je postupak još u tijeku.

Službeni podaci o socio-ekonomskoj integraciji za taj specifičan broj predmeta nisu dostupni. Ipak, njihovo oslanjanje na vlastite snage nakon isteka plana hitnog prihvata ostaje razlog za zabrinutost. To je tako uglavnom zbog loše kvalitete prihvatnih usluga, zakašnjelog razjašnjenja njihovog pravnog statusa i, općenitije, zbog gospodarske situacije u Italiji. Štoviše, program Potpomognutog dobrovoljnog povratka (AVR) za približno 600 osoba uveden je sa značajnim zakašnjenjem i pružio je ograničene poticaje i potporu za povratak u njihove zemlje podrijetla.

Premda je Italija uložila značajne napore i financijska sredstva kako bi odgovorila na neočekivan broj dolazaka morskim putem u 2011. godini, plan hitnog prihvata uspostavljen kao odgovor na 'izvanredno stanje sjevernoafričke imigracije' naglasio je dugogodišnje nedostatke u prihvatnom sustavu, uključujući nedostatak strateškog i strukturnog planiranja te ograničenosti pristupa zasnovanog na hitnosti. Prema mišljenju UNHCR-a, pokazao je potrebu za konsolidiranim i koordiniranim nacionalnim prihvatnim sustavom. Praznine koje su se s vremenom pojavile stavile su dodatni pritisak na prihvatni sustav u cjelini, čineći Italiju nesprijetnom da na odgovarajući način odgovori na hitne situacije kada se pojave, kao što je to bio slučaj 2011. godine.

Nacionalna koordinacijska skupina osnovana je krajem 2012. godine za upravljanje postupnim ukidanjem plana hitnog prihvata. Njome predsjedava Ministarstvo unutarnjih poslova, a obuhvaća Ministarstvo rada, Regija, Nacionalnu udruhu talijanskih općina (ANCI) i Savez talijanskih pokrajina (UPI). Iako nije član, UNHCR je od listopada 2012. godine redovito pozivan da prisustvuje sastancima Skupine kao i IOM. Nacionalna koordinacijska skupina okuplja najvažnije institucionalne aktere, a nedavno je priznata kao stalno tijelo zaduženo za planiranje i koordiniranje intervencija kod prihvata i integracije tražitelja azila i izbjeglica.

Na temelju preporuka Skupine, kao dio izlazne strategije iz plana hitnog prihvata, Ministarstvo unutarnjih poslova obvezalo se povećati prihvatni kapacitet Sustava

zaštite tražitelja azila i izbjeglica (SPRAR) s 3.000 na 5.000 mjesta, uz mogućnost daljnjeg proširenja do 8.000 u slučaju značajnog priljeva. UNHCR pozdravlja odluku Ministarstva unutarnjih poslova, ali naglašava potrebu za sveobuhvatnom reformom prihvatnog sustava, koja bi se također trebala odnositi na podršku priznatim izbjeglicama nakon priznavanja statusa. Naime, iako su Vladini centri i projekti sustava SPRAR (koji mogu smjestiti i tražitelje azila i priznate izbjeglice) u mogućnosti zadovoljiti prihvatne potrebe većeg broja tražitelja azila, mjere podrške za priznate izbjeglice i dalje su uvelike nedovoljne. Potrebne reforme, koje zahtijevaju snažnu političku predanost i čvrsto upravljanje, također trebaju biti usmjerene na sistematizaciju poboljšanja prihvatnog sustava koja su provedena u posljednjih nekoliko godina uglavnom putem pilot projekata i vremenski ograničenih intervencija.

Glede prihvata tražitelja azila, značajne razlike i dalje postoje u raznim dijelovima Italije, ovisno o prihvatnim objektima i, općenitije, lokalnoj praksi. Čini se kako je obustavljena praksa ograničavanja prihvata u centrima CARA na najviše šest mjeseci, koja se primjenjivala na tražitelje azila, bez obzira na njihovu sposobnost da se uzdržavaju, te prije nego što su unutar tog razdoblja primili prvostupanjsku odluku o svojim zahtjevima. Ipak, taj razvoj događaja ne rješava moguću potrebu tražitelja azila za kontinuiranim smještajem u prihvatnim objektima, a koji tražitelji, iako imaju pravo na rad, do odluke o žalbi protiv negativne odluke, možda nisu u mogućnosti osigurati odgovarajući životni standard, uključujući smještaj, izvan prihvatnih objekata.

Italija je prenijela odredbu Direktive o prihvatu EU-a na način da je povoljnije regulirala pravo na rad tražitelja azila od minimalnih standarda koje zahtijeva Direktiva. Sukladno čl. 11. Zakonodavne uredbe br. 140/2005, ako postupak za azil nije završen u roku od šest mjeseci, dozvola za boravak obnavlja se za još šest mjeseci, a tražitelju azila dopušteno je raditi. Pilot inicijative, uključujući procjene osnovnih radnih vještina, provode se u državnim centrima kako bi se tražiteljima azila olakšao pristup tržištu rada, ali one nisu uključene u prihvatne usluge. Mjere potpore za traženje posla uglavnom se odnose na tražitelje azila čiji postupak za azil traje dulje od šest mjeseci, primjerice, na temelju postupka iz Dublinske uredbe ili kada im je dostavljena negativna prvostupanjska odluka. Takva podrška nije prisutna u centrima CARA, a predviđena je u projektima sustava SPRAR.

UNHCR je također nastavio primati izvješća o slučajevima u kojima tražitelji azila nemaju pristup prihvatnim mjerama odmah nakon što podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu, već ih prime tjednima ili mjesecima kasnije. Zastoji su rezultat strukturnih nedostataka i nedostatka kapaciteta postojećeg prihvatnog sustava, sporih upravnih postupaka i problema u registraciji zahtjeva za azil. Iako postoje lokalne razlike, rijetko su dostupne alternativne mjere za osiguravanje održavanja tražitelja azila u slučaju zastoja. Vremenski ograničena financijska potpora, predviđena u slučajevima kada je smještaj u prihvatnim objektima odgođen (čl. 6. st. 7. Zakonodavne uredbe br. 140/2005), prema saznanjima UNHCR-a, nije osigurana. UNHCR nije upoznat sa slučajevima u kojima su tražitelji azila osporili te odgode pred sudom.

Osobe premještene na temelju Dublinske uredbe i registrirane kao tražitelji azila, u pravilu po povratku u Italiju imaju pristup tranzitnim centrima za smještaj, dostupnim u Milanu (35 mjesta), Rimu (150 mjesta), Veneciji (40), Bariju (20). Međutim, korisnici međunarodne zaštite, kojima je odobrena zaštita u Italiji prije njihovog odlaska, nemaju pristup tim centrima nakon što budu vraćeni na temelju Dublinske uredbe. Iako su dodatna mjesta za tranzitni smještaj osigurana u Milanu (25 mjesta) i Rimu (80 za odrasle muškarce) za tražitelje azila koji dolaze zračnim putem, ta mjesta su u praksi nedovoljna jer će osobe premještene na temelju Dublinske uredbe možda

morati čekati nekoliko dana u zračnim lukama, dok ostale tražitelji azila ne premjeste iz takvih tranzitnih centara za smještaj u projekte sustava SPRAR ili centar CARA. Nadalje, također se može dogoditi da osobe premještene na temelju Dublinske uredbe, po dolasku u Italiju, provedu nekoliko dana u zračnim lukama dok ne budu smještene, čak i ako je mjesto u Prihvatnom centru pronađeno u trenutku kada je Italija proglasila svoju nadležnost na temelju Dublinske uredbe.

Sukladno čl. 8. Zakonodavne uredbe br. 140/2005 i drugim mjerodavnim odredbama, posebne potrebe podnositelja zahtjeva i članova njihovih obitelji moraju se uzeti u obzir pri prihvatu. Štoviše, zahtjevi tražitelja azila s posebnim potrebama u načelu su prioritetni. Broj tražitelja azila s posebnim potrebama koji, unatoč svojoj situaciji, moraju ostati u centrima CARA tijekom postupka za azil, bez pomoći specifične za svoje potrebe, porastao je u odnosu na prethodne godine zbog nedostatka dostupnih mjesta u namjenskim objektima ili projektima sustava SPRAR. Taj se problem nastavlja i nakon priznavanja i dodjeljivanja određenog oblika zaštite. Nedostaci i dalje postoje u obliku niskog stupnja koordinacije među dionicima, nemogućnosti pružanja odgovarajuće pravne i društvene potpore, kao i potrebne logističke pratnje, te lošeg upućivanja. Ti su se problemi u određenoj mjeri pogoršali od 2011. godine zbog općeg pogoršanja uvjeta prihvata i smanjenja proračuna u sustavu socijalne skrbi.

Tražitelji azila kojima je odobrena dozvola za boravak imaju pravo i dužnost upisati se u Nacionalni zdravstveni sustav (NHS). Tražitelji azila smješteni u projektima sustava SPRAR, u pravilu, poštuju taj zahtjev. Međutim, tražiteljima azila koji ostaju u centrima CARA i nakon isteka početnog razdoblja od 20 do 35 dana predviđenog zakonom, zbog ograničenog broja slobodnih mjesta u projektima sustava SPRAR, nije sustavno osigurana dozvola za boravak, te se stoga ne mogu upisati u NHS. Štoviše, tijekom razdoblja prihvata u centrima CARA, uprava je dužna pružati usluge prema Uredbi Ministarstva unutarnjih poslova od 21. studenog 2008. Kvaliteta tih usluga, uključujući i potrebnu podršku za pristup zdravstvenim ustanovama izvan centra, razlikuje se u različitim dijelovima Italije i odražava ukupni nedostatak usklađenosti u prihvatnim standardima.

Nadalje, pozornost UNHCR-a privukli su neki slučajevi u kojima tražiteljima azila, uključujući osobe premještene na temelju Dublinske uredbe, nije odmah izdana tromjesečna dozvola boravka nakon isteka obveznog razdoblja prihvata unutar centara CARA, kako je predviđeno zakonom.

Djelomično kako bi odgovorilo na dugotrajne nedostatke, Ministarstvo unutarnjih poslova je krajem 2012. godine pristalo uspostaviti u kontekstu projekta *Praesidium* pilot-shemu nadzora u državnim centrima. U svakom mjestu gdje se nalaze vladini centri, uspostavljena je Komisija za nadzor kojom predsjedava lokalna prefektura i koja je sastavljena od pokrajinskih policijskih uprava i partnerskih organizacija projekta *Praesidium*. Prema mišljenju UNHCR-a, to je početni pokušaj razvoja sustavnijeg sistema nadzora i kontrole kvalitete, što zahtijeva snažno vlasništvo prefektura i spremnost Ministarstva unutarnjih poslova da osigura adekvatno praćenje.

...

PREPORUKE

...

Uvjeti prihvata za tražitelje azila

23. UNHCR poziva talijansku Vladu da osigura odgovarajući kapacitet prihvata tražitelja azila u cijeloj zemlji, uključujući i u slučajevima značajnog broja dolazaka,

kako bi svi tražitelji azila koji nemaju sredstava za uzdržavanje imali pristup odgovarajućem prihvatu, u skladu s odredbama Direktive EU-a o uvjetima prihvata. Sustav prihvata treba biti fleksibilniji kako bi mogao odgovoriti na promjene u broju zahtjeva za azil te na stvarno trajanje postupka za azil.

24. Uvjeti i standardi prihvata u svim prihvatnim objektima moraju biti usklađeni na prihvatljivoj razini kvalitete. S obzirom na strukturne razlike između različitih tipova objekata (centri CARA, CDA, projekti sustava SPRAR, objekti na gradskom području i objekti uspostavljeni u okviru plana hitnog prihvata), trenutni pristup mogao bi se preispitati kako bi se osigurali odgovarajući standardi za sve tražitelje azila. Takvo preispitivanje bi također trebalo razmotriti načine izbjegavanja smještanja tražitelja azila u velikim objektima na dugo vremensko razdoblje.

25. Mjere su također potrebne kako bi se osiguralo da su usluge koje se pružaju tražiteljima azila i izbjeglicama prilagođene njihovim različitim potrebama, nudeći prethodnima pomoć koja im je potrebna dok čekaju odluku o svom statusu, te istovremeno pružajući izbjeglicama potporu koja im je potrebna za olakšavanje integracije u talijansko društvo.

...

27. UNHCR potiče talijanske vlasti da uspostave mehanizme usmjerene na savjetovanje tražitelja azila smještenih u prihvatnim objektima i na olakšavanje njihovog aktivnog sudjelovanja, da uvedu mehanizme podnošenja prigovora i da osiguraju da se razlike u spolu, dobi i individualnim potrebama uzimaju u obzir.

28. UNHCR poziva talijansku Vladu da ojača postojeće sustave nadzora i kontrole kvalitete te da razmotri uvođenje novih, učinkovitijih sustava. ..."

48. Ove preporuke nastavak su sličnih preporuka UNHCR-a iz 2012. godine, koje je Sud uzeo u obzir u svojoj odluci u predmetu *Mohammed Hussein* (prethodno citirano, stavak 43.).

D. Izvješće Nilsa Muižnieksa, povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, objavljeno 18. rujna 2012., nakon njegovog posjeta Italiji od 3. do 6. srpnja 2012. (CommDH(2012)26)

49. Sud je razmotrio ovo izvješće u svojoj odluci u predmetu *Mohammed Hussein* (prethodno citirano, stavak 44.). Sud smatra korisnim ovdje uputiti na relevantne odlomke:

"140. Okvir za prihvat migranata uglavnom je nepromijenjen od posljednjeg posjeta povjerenikovog prethodnika Italiji u svibnju 2011. godine. Kao što je navedeno u izvješću za 2011. godinu, tražitelji azila u Italiji mogu biti upućeni u različite vrste smještaja, uključujući centre CARA (*Centri d'accoglienza per richiedenti asilo*, otvorene centre za prvi prihvat tražitelja azila), CDA (*Centri di accoglienza*, prihvatni centri za migrante) i CPSA (*Centri di primo soccorso ed accoglienza*, centri za prvu pomoć i prihvat).

141. Izražena je zabrinutost glede uvjeta u nekima od prihvatnih centara. Primjerice, nakon što je posjetio centar CARA tijekom posjeta u rujnu 2008. godine, Europski odbor za sprječavanje mučenja (CPT) kritizirao je činjenicu da je centar smješten u prostorijama nalik zatvoru. Iako je povjerenik svjestan da je talijanska Vlada definirala minimalne standarde za natječaje za upravljanje tim objektima, sugovornici

su izrazili zabrinutost zbog velikih razlika u standardima prihvatnih centara u praksi, koje se mogu očitovati, primjerice, u: brojčanom manjku i nedostatku odgovarajuće obuke osoblja; prenapučenosti i ograničenjima prostora raspoloživog za pomoć, pravnim savjetima i socijalizaciji; materijalnoj neprimjerenosti objekata i njihovoj udaljenosti od zajednice; ili poteškoćama u pristupu odgovarajućim informacijama.

142. Nedosljednost standarda u prihvatnim centrima, kao i nedostatak jasnoće glede režimu koji se primjenjuje na migrante smještene u njima, postali su veliki problem nakon proglašenja "izvanrednog stanja sjevernoafričke imigracije" 2011. godine. Na temelju plana hitnog prihvata, postojeći kapacitet prihvata poboljšan je u suradnji s talijanskim regijama, kako bi se riješio oštar porast u broju dolazaka s obala Sjeverne Afrike (34.120 zahtjeva za azil podneseno je u Italiji u 2011. godini, što predstavlja više nego trostruko povećanje u odnosu na 10.050 zahtjeva u 2010. godini). Povjerenik priznaje pritisak na talijanski sustav prihvata u 2011. godini i pohvaljuje napore središnjih i regionalnih vlasti da osiguraju dodatni kapacitet prihvata potreban kako bi se nosili s posljedicama značajnog povećanja migracijskih tokova.

143. Međutim, učinkovitost i održivost pristupa azilu i imigraciji koji je utemeljen na hitnosti više je sugovornika dovelo u pitanje. U izvješću iz 2011. godine već je izražena zabrinutost glede pružanja pravne pomoći, odgovarajuće skrbi i psihosocijalne pomoći u centrima za hitni prihvata, kao i glede poteškoća u brznoj identifikaciji ranjivih osoba i očuvanju cjelovitosti obitelji tijekom transfera. Ta zabrinutost još uvijek je prisutna, a nevladine organizacije za ljudska prava ukazale su na izvješća o značajnim problemima u nekima od tih objekata, posebice u Kalabriji i Lombardiji. O zastoju i nedostatku transparentnosti u nadzoru tih centara također su izvijestile i nevladine organizacije i UNHCR.

144. Glede učinaka kraja hitnog razdoblja predviđenog za 31. prosinca 2012., povjerenik pozdravlja informacije ministra unutarnjih poslova da će razmatranje neriješenih zahtjeva za azil (procjenjuju se na oko 7.000-8.000) biti završeno prije toga datuma. Obaviješten je da je odobrena zaštita za 30% podnositelja zahtjeva pristiglih tijekom izvanrednog razdoblja. Povjerenik također pohvaljuje značajne napore talijanskih vlasti za poboljšanje postupka razmatranja koji primjenjuju Teritorijalne komisije, u kojima je zastupljen i UNHCR, ističući, međutim, da se nedostatak stručnosti nekih članova tih komisija doživljava kao problem.

145. Međutim, povjerenik je razumio da neće biti daljnje potpore priznatim korisnicima međunarodne zaštite nakon tog datuma jer vlasti smatraju da će im stručno osposobljavanje koje će do tada primiti omogućiti da se integriraju ako odluče ostanu u Italiji. Povjerenik je zabrinut zbog te mogućnosti, imajući u vidu ozbiljne nedostatke koje je identificirao u integraciji izbjeglica i drugih korisnika međunarodne zaštite (vidi u nastavku). Nije primio nikakvu informaciju o položaju osoba čije će žalbe na negativne odluke o azilu još uvijek biti u tijeku do tog datuma.

146. Kao što je navedeno u izvješću iz 2011. godine, dodatna značajka talijanskog sustava je SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), javno financirana mreža lokalnih vlasti i neprofitnih organizacija, koja smješta tražitelje azila, izbjeglice ili druge korisnike međunarodne zaštite. Za razliku od centara CARA i centara za hitni prihvata, koji su obično velike institucije koje smještaju značajan broj osoba istovremeno, SPRAR se sastoji od približno 150 manjih projekata te su povjerenikovi sugovornici smatrali da mnogo bolje funkcionira s obzirom da također nastoji pružiti informacije, pomoć, podršku i smjernice korisnicima kako bi olakšao socio-ekonomsko uključivanje.

147. Međutim, kapacitet ove mreže, koja predstavlja drugu razinu prihvata nakon prve crte prihvatnih centara, izuzetno je ograničen (približno 3.000 mjesta) u odnosu

na broj tražitelja azila i izbjeglica u Italiji. Kao posljedica toga, tražitelji azila često su smješteni u centrima CARA tijekom duljeg razdoblja, umjesto da budu premješteni u projekte sustava SPRAR nakon završetka procedure identifikacije kako je izvorno namijenjeno. U nekim slučajevima to može potrajati i do šest mjeseci, a povjereniku je prijavljeno da su tražitelji azila koji su primljeni na temelju plana hitnog prihvata ostali u prihvatnim centrima i dulje od šest mjeseci.

148. Povjerenik primjećuje da problem životnih uvjeta tražitelja azila u Italiji dobiva sve veću pažnju u drugim državama članicama EU-a zbog sve većeg broja tražitelja azila koji pravnim putem osporavaju svoje premještanje u Italiju na temelju Dublinske uredbe. Napominje da su nizom presuda različitih upravnih sudova u Njemačkoj takvi transferi obustavljeni, prije svega zbog rizika od beskućništva i života ispod minimalnih standarda uzdržavanja. Europski sud za ljudska prava također zaprima zahtjeve u kojima se navode moguće povrede članka 3. kao posljedice transfera u Italiju na temelju Dublinske uredbe. ..."

E. Informacije dobivene od Međunarodne organizacije za migracije u bilješki s tiskovne konferencije od 28. siječnja 2014.

50. U bilješki s tiskovne konferencije od 28. siječnja 2014., Međunarodna organizacija za migracije navodi, *inter alia*, kako slijedi:

"... Više od 45.000 migranata riskiralo je svoje živote u Sredozemlju kako bi došli do Italije i Malte u 2013. godini. Broj dolazaka je najviši od 2008. godine, s izuzetkom 2011. - godine libijske krize.

Više od 42.900 iskrcalo se u Italiji, a 2.800 iskrcalo se na Malti. Od onih koji su stigli u Italiju, više od 5.400 bile su žene, a 8.300 bile su maloljetne osobe – od toga nekih 5.200 bez pratnje. Većina iskrcavanja dogodila se na Lampedusi (14.700) i duž obale oko Sirakuze na Siciliji (14.300).

'Ove godine migracija prema južnim obalama Italije govori da je došlo do povećanja broja ljudi koji bježe od rata i opresivnih režima,' kaže José Angel Oropeza, ravnatelj Koordinacijskog ureda IOM-a za Mediteran u Rimu.

'Većina migranata dolazi iz Sirije (11.300), Eritreje (9.800) i Somalije (3.200). Svi su zapravo bili prisiljeni napustiti svoje zemlje te imaju pravo na zaštitu na temelju talijanskog prava,' on napominje.

Iskrcavanja se nastavljaju u siječnju 2014. godine. Dana 24. siječnja 2014. migranta spasila je talijanska mornarica u Sicilijanskom tjesnacu te su iskrcani u Augusti, u blizini Sirakuze.

'Stvarne hitne slučajeve u Mediteranu predstavljaju oni migranti koji i dalje gube svoje živote na moru. Oni nestanu i njihov gubitak jednostavno ostaje nepoznat. Identifikacija tijela još uvijek je humanitarno pitanje koje treba riješiti. Brojni srodnici žrtava još uvijek čekaju da saznaju jesu li njihovi najmiliji među tijelima pronađenima nakon brodoloma u listopadu,' kaže Oropeza.

Više od 20.000 ljudi poginulo je u posljednjih dvadeset godina pokušavajući doći do talijanske obale. Oni uključuju 2.300 u 2011. godini i oko 700 u 2013. godini.

"Migranti i izbjeglice nisu pijuni na šahovskoj ploči čovječanstva. Oni su djeca, žene i muškarci koji iz različitih razloga napuštaju ili su prisiljeni napustiti svoje domove. Stvarnosti migracija treba pristupiti i njome upravljati na nov, pravičan i

djelotvoran način,' rekao je papa Franjo, u svom govoru za Svjetski dan migranata i izbjeglica koji je 19. siječnja obilježila Sveta Stolica.

'Previše smo se naviknuli promatrati te ljude koji bježe od rata, progona, siromaštva i gladi kao puku statistiku. Hitno trebamo pronaći načine kako spriječiti umiranje tih ljudi na moru kada oni samo pokušavaju ostvariti bolji život. Moramo pronaći načine kako učiniti migraciju sigurnom i pružiti tim ljudima stvarne izbore,' kaže Oropeza.

IOM djeluje u Lampedusi, na Siciliji, u Kalabriji i Pugliji s UNHCR-om, organizacijom Save the Children i talijanskim Crvenim križem, kao dio projekta Praesidium kojeg financira talijansko Ministarstvo unutarnjih poslova i čiji je cilj pomoći neregularnim migrantima koji dolaze u Italiju morskim putem."

V. MJERODAVNO POREDBENO PRAVO

A. Mjerodavna njemačka sudska praksa

51. Sud napominje da je nekoliko njemačkih upravnih sudova, primjerice, Upravni sud u Stuttgartu (4. veljače 2013.), Upravni sud u Gelsenkirchenu (17. svibnja i 11. travnja 2013.) i Upravni sud u Frankfurtu na Majni (9. srpnja 2013.), presudilo protiv vraćanja tražitelja azila u Italiju na temelju Dublinske uredbe, bez obzira na to jesu li pripadali kategorijama koje se smatraju ranjivima. U svojoj presudi od 9. srpnja 2013. (br. 7 K 560 / 11.FA) posebice, Upravni sud u Frankfurtu presudio je da bi nedostatak mjesta u talijanskim prihvatnim centrima i životni uvjeti ondje mogli predstavljati povredu članka 3. Konvencije, kad bi 24-godišnji afganistanski tražitelj azila bio vraćen iz Njemačke u Italiju. U svojoj presudi Upravni sud presudio je kako slijedi:

(Prijevod Tajništva)

"25. Sud je uvjeren kako postoje sistemski nedostaci u uvjetima prihvata tražitelja azila u Italiji koji predstavljaju značajne razloge za uvjerenje da bi podnositelj zahtjeva, kad bi bio premješten u tu zemlju na temelju Dublinske uredbe, bio izložen stvarnom riziku od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje EU-a o temeljnim pravima (vidi presudu Europskog suda pravde od 21. prosinca 2011. – C-411/10, *N. S. protiv Secretary of State for the Home Department*, EuGRZ 2012 24, stavak 94.).

...

28. Sustav prihvata i smještaja u Italiji vrlo je zbunjujuć i čini se kako ni same talijanske vlasti nemaju potpuni pregled njegovog kapaciteta i učinkovitosti (vidi stručno izvješće iz prosinca 2012. godine organizacije Borderline-europe e.V. Upravnom sudu u Braunschweigu, str. 37.). Talijanska Vlada priznala je ove nedostatke i pred Europskim sudom za ljudska prava (vidi *Mohammed Hussein i drugi*, prethodno citirano, stavak 45., drugi podstavak).

...

49. Sud ne posjeduje nikakvu pouzdanu informaciju ili izvješće koje može pobiti, ili makar baciti sumnju na gore utvrđeno. Prije svega, u skladu sa sudsom praksom

Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde, pravila o odgovornosti na temelju Dublinske uredbe ne prestaju se primjenjivati samo ako se sa sigurnošću utvrdi da će dotični tražitelj azila biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ako bude premješten u Italiju. Činjenice ne podržavaju takav zaključak. Italija zasigurno ima niz prihvatljivih prihvatnih objekata za tražitelje azila, a na temelju izvješća može se pretpostaviti da barem jedan od dva tražitelja azila može biti smješten u skladu sa zahtjevima Direktive o prijehu. Međutim, s obzirom na prethodno citiranu sudsku praksu, dovoljno je da je dotična osoba izložena stvarnoj opasnosti od podvrgavanja nečovječnom ili ponižavajućem postupanju. S obzirom na to da su šanse dobivanja smještaja koji odgovara gore navedenim zahtjevima u najboljem slučaju 50%, u svakom slučaju se mora zaključiti da takva opasnost postoji. ..."

B. Mjerodavna sudska praksa Vrhovnog suda Ujedinjenog Kraljevstva

52. U presudi od 19. veljače 2014. ([2014] UKSC 12), Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva presudio je da, neovisno o tome postoje li "sistemski nedostaci" u sustavu prijeha tražitelja azila u Italiji, Žalbeni sud treba u svakom pojedinom predmetu razmotriti opasnost da će podnositelji žalbe biti podvrgnuti postupanju protivnom Konvenciji ako budu vraćeni u Italiju. Lord Kerr, s kojim su se lord Neuberger (predsjednik), lord Carnwath, lord Toulson i lord Hodge složili, izjavio je kako slijedi:

"...

42. Povreda članka 3. ne zahtijeva (ili, barem, ne zahtijeva nužno) da su uvjeti kojima se prigovara i za koje se tvrdi da predstavljaju nečovječne ili ponižavajuće uvjete rezultat sistemskih nedostataka. Samo po sebi je jasno da povreda prava iz članka 3. suštinski ne ovisi o propustu sustava. Ako taj uvjet bude ugrađen u tu pretpostavku, to će nesumnjivo učiniti njezino pobijanje težim. A to znači da oni koji bi pretrpjeli povredu svojih prava iz članka 3. na neki drugi način osim kao posljedicu sistemskog nedostatka u postupku i uvjetima prijeha predviđenima za tražitelja azila neće biti u mogućnosti iskoristiti ta prava kako bi spriječili svoje prisilno vraćanje u navedenu zemlju u kojoj bi se takva povreda dogodila. Činjenica da bi to bila posljedica odluke Suda pravde Europske unije u predmetu *NS* [*N. S. v Secretary of State for the Home Department i M.E., A.S.M., M.T., K. P., E.H. v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (CJEU C-411/10 i C-493/10)], bila bi, kao što sam rekao, nevjerojatna.

...

46. U stavcima 76.-80. svoje presude, CJEU navodi pozadinu potrebe za uzajamnim povjerenjem među državama članicama glede obveza država koje sudjeluju u Zajedničkom europskom sustavu azila da poštuju temeljna prava, uključujući ona temeljena na Konvenciji o statusu izbjeglica (Konvencija iz 1951. godine) ((1951) Cmd 9171) i njezinom Protokolu iz 1967. godine ((1967) Cmnd 3906). U tim stavcima sud se također bavio potrebnom pretpostavkom da će države biti spremne na potpuno poštivanje. Ova dvostruka razmatranja (važnost obveza i pretpostavka da će one biti ispunjene) podupiru sustav – sustav osmišljen kako bi se 'izbjegle blokade ... kao posljedica obveze državnih vlasti da ispitaju višestruke zahtjeve istog podnositelja zahtjeva, i ... kako bi se povećala pravna sigurnost u pogledu utvrđivanja države

odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil te na taj način izbjegao *forum shopping*, što je temeljni cilj ... kako bi se ubrzalo rješavanje zahtjeva i u interesu tražitelja azila i država članica koje sudjeluju'. – stavak 79.

...

48. Prije ispitivanja onoga što je CJEU rekao o tom pitanju, može se primijetiti da bi isključujuće pravilo temeljeno samo na sistemskim propustima bilo proizvoljno, kako pojmovno tako i u praksi. Ne postoji ništa suštinski značajno glede sistemskog propusta što bi ga označilo kao onog kod kojeg je povreda temeljnih prava teža ili više zaslužuje zaštitu. I, kao pitanje praktičnog iskustva, teške povrede prava iz članka 3. mogu se dogoditi bez bilo kakvog sistemskog propusta.

49. Stoga treba biti oprezan kako bi se utvrdilo je li CJEU naveo sistemske propuste samo kako bi ih razlikovao od trivijalnih kršenja raznih europskih direktiva o azilu ili je svjesno odlučio stvoriti nov i teško ostvariv preduvjet za tražitelje azila koji se nastoje pozvati na svoja prava iz članka 3. kako bi spriječili svoje vraćanje u zemlju za koju se može pokazati da će u njoj ta prava biti povrijeđena. Jer nema sumnje da bi takav uvjet doista bilo teško ispuniti. Neke od činjenica u ovim predmetima primjer su istinitosti tog prijedloga. ...

...

Ispravan pristup

58. Smatram kako se ne može prihvatiti zaključak Žalbenog suda da će samo sistemski nedostaci u postupku za azil i uvjetima prihvata navedene zemlje predstavljati osnovu za otpor transferu u navedenu zemlju. Ključni test je i dalje onaj naveden u predmetu *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1989) 11 EHRR 439. Udaljenje osobe iz države članice Vijeća Europe u drugu zemlju je zabranjeno ako se pokaže da postoji stvarna opasnost da će osoba koja se udaljava pretrpjeti postupanje protivno članku 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

...

63. Kad ... se može pokazati da su uvjeti u kojima će tražitelj azila morati živjeti ako bude vraćen na temelju Dublinske uredbe II takvi da postoji stvarna opasnost da će biti podvrgnut nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, njegovo udaljenje u tu državu je zabranjeno. Na području pozitivnih obveza (a to je ono što je u pitanju u tvrdnji da država nije osigurala dostupnost zadovoljavajućih životnih uvjeta tražitelju azila), vjerojatnije je da će dokazi uključivati sistemske propuste, ali potraga za takvim propustima jest način da se utvrdi postojanje stvarne opasnosti od povrede članka 3., a ne prepreka koju treba prevladati.

64. Postoji, međutim, ono što je sudac Sales opisao u predmetu *R (Elayathamby) v Secretary of State for the Home Department* [2011] EWHC 2182 (Admin), u stavku 42. (i) kao "značajnu dokaznu pretpostavku" da će navedene države poštivati svoje obveze iz Konvencije u odnosu na postupke za azil i uvjete prihvata tražitelja azila na svom području. U svjetlu te pretpostavke potrebno je razmotriti svaku tvrdnju da postoji stvarna opasnost od povrede prava iz članka 3.

Prvostupanjske odluke

65. U svojoj prvoj presudi u predmetu *EM* [2011] EWHC 3012 Admin, donesenoj 18. studenog 2011., sudac Kenneth Parker s odobravanjem je naveo izjavu u predmetu *R v Home Secretary Ex p Adan* [1999] 3 WLR 1274 kako sustav koji pruža traženi standard zaštite tražitelju azila kada djeluje na uobičajeni način, neće biti utvrđen manjkavim zbog aberacija. Zatim je rekao sljedeće u stavku 12.:

'Nakon presude *KRS*, postojanje takvog sustava se pretpostavlja. Na tužitelju je da pobije tu pretpostavku, ukazujući na pouzdane dokaze da Italija sustavno i u značajnim razmjerima ne poštuje svoje međunarodne obveze prema tražiteljima azila na svom području. (izvorno isticanje [presuda *KRS*])'

66. 'Sustavno' se definira kao 'uređeno ili provedeno u skladu sa sustavom, planom ili organiziranom metodom', dok se riječ 'sistemski' definira kao 'od sustava ili koji se odnosi na sustav'. Gledano u kontekstu, vjerujem da je izjava suca Kennetha Parkera da je potrebno pokazati kako postoji sustavno i značajno nepoštivanje međunarodnih obveza podrazumijevala da su se propusti dogodili u rasprostranjenim i značajnim razmjerima. Njegov pristup stoga se prilično razlikuje od pristupa Žalbenog suda po tome što se ne čini da sugerira da je potrebno pokazati postojanje nedostataka svojstvenih sustavu, već samo da postoje značajni operativni problemi. To je (barem) približno onome što smatram da je istinska važnost odluke u predmetu *NS*. U jednom pogledu je, stoga, odluka suca Kennetha Parkera u skladu s ispravnim testom i njegova odluka treba opstati.

67. Iz dva razloga, međutim, odlučio sam da to ne bi bila ispravna odluka. Prvenstveno, Žalbeni sud zauzeo je drugačije stajalište od suca Kennetha Parkera glede značenja dokaza. Kao što sam istaknuo, (u stavcima 26. i 31. ove presude) Sud je naznačio da bi, bez učinka presude *NS*, bio dužan zaključiti da u sva četiri predmeta postoji pitanje podložno sudskom ispitivanju o tome podrazumijeva li vraćanje u Italiju stvarnu opasnost od izlaganja podnositelja žalbe nečovječnom ili ponižavajućem postupanju protivnom članku 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Drugo, pitanje je, je li pristup suca Kennetha Parkera u potpunosti sukladan onom u presudi *Soering*. U tom predmetu Europski sud za ljudska prava kazao je da će država ugovornica koja izručuje snositi odgovornost na temelju Konvencije ako poduzme radnju 'koja za izravnu posljedicu ima izlaganje pojedinca zabranjenom zlostavljanju'. Kako bi pobio pretpostavku, tužitelj će morati dostaviti dostatne dokaze koji pokazuju da bi za sud bilo nesigurno osloniti se na nju. Nakon odgovarajuće analize, moguće je da sudac Kenneth Parker nije sugerirao postojanje uvjeta da osoba koja podliježe prisilnom vraćanju mora dokazati da je opasnost od trpljenja zlostavljanja protivnog članku 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih posljedica značajnog i sustavnog propusta države primateljice da poštuje svoje međunarodne obveze. Čini mi se, međutim, da bi nametanje takve obveze u svakom slučaju prelazilo granice zahtjeva presude *Soering*. Budući da se presuda suca Kennetha Parkera nije pozvala na presudu *Soering* te u svjetlu potvrđivanja testa artikuliranog u tom predmetu od strane ovog suda, smatram da bi bilo razumno ponovno razmotriti to pitanje.

68. ... Iako se kreće od značajne dokazne pretpostavke da će navedene države poštivati svoje međunarodne obveze, tvrdnja da je takva opasnost prisutna ne treba se sprečavati *in limine* samo zato što ne predstavlja sistemske ili sustavne povrede prava izbjeglica ili tražitelja azila. Štoviše, stvarne činjenice su u središtu ispitivanja; dokazi o tome što se događa na terenu moraju moći pobiti tu pretpostavku ako dovoljno jasno pokazuju da u slučaju prisilnog vraćanja postoji stvarna opasnost od zlostavljanja iz članka 3..

Odluka

...

70. Navedeno razmatranje može se pravilno provesti samo ako postoji ocjena situacije u zemlji primateljici. U odgovarajućim okolnostima, to zahtijeva strogu ocjenu – vidi predmete *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1997) 23 EHRR 413 u stavku 96. i *Vilvarajah protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1991) 14 EHRR 248 u stavku

108. Sud mora razmotriti predvidive posljedice slanja tužitelja u zemlju primateljicu imajući na umu i opće stanje ondje i tužiteljeve osobne okolnosti, uključujući i njegovo prijašnje iskustvo – vidi predmete *Vilvarajah* u stavku 108. i *Saadi protiv Italije* (2009) 49 EHRR 30 u stavku 130. Ovaj pristup primijenjen je u odlukama Europskog suda za ljudska prava nakon presude *MSS – Hussein protiv Nizozemske* zahtjev br. 27725/10 u staccima 69. i 78. i *Daytbegova protiv Austrije* zahtjev br. 6198/12 u staccima 61. i 67.-69."

PRAVO

53. Pozivajući se na članak 3. Konvencije, podnositelji zahtjeva ustvrdili su da će, ako budu vraćeni u Italiju "u nedostatku pojedinačnih jamstava koja se odnose na njihovu skrb", biti podvrgnuti nečovječnom i ponižavajućem postupanju povezanom s postojanjem "sistemskih nedostataka" u organizaciji prihvata tražitelja azila u Italiji. Članak 3. propisuje:

"Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kazni."

54. Na temelju članka 8. Konvencije podnositelji zahtjeva ustvrdili su da bi njihovo vraćanje u Italiju, u kojoj nemaju nikakvih veza i čiji jezik ne govore, bilo u suprotnosti s njihovim pravom na poštovanje njihovog obiteljskog života. Članak 8. glasi kako slijedi:

"1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

55. Sud, kao gospodar pravne kvalifikacije koja se u pravu daje činjenicama predmeta (vidi *Aksu protiv Turske* [VV], br. 4149/04 i 41029/04, stavak 43., ECHR 2012; *Guerra i drugi protiv Italije*, 19. veljače 1998., stavak 44., *Izvjeshća o presudama i odlukama* 1998-I; *Halil Yüksel Akinci protiv Turske*, br. 39125/04, stavak 54., 11. prosinca 2012.), smatra primjerenijim ispitati prigovor koji se tiče uvjeta prihvata podnositelja zahtjeva u Italiji isključivo sa stajališta članka 3. Konvencije.

56. Pozivajući se na članak 13. Konvencije u vezi s člankom 3., podnositelji zahtjeva prigovorili su da švicarske vlasti nisu u dovoljnoj mjeri razmotrile njihove osobne okolnosti te da nisu uzele u obzir njihovu situaciju kao obitelji u postupku njihovog vraćanja u Italiju, kojeg su smatrali neopravdano formalističkim i automatskim, pa čak i proizvoljnim. Članak 13. Konvencije propisuje:

"Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu."

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 3. KONVENCIJE

A. Tvrđnje stranaka

1. Podnositelji zahtjeva

57. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da je organizacija prihvata za tražitelje azila u Italiji puna sistemskih nedostataka, koji se odnose na: teškoće u dobivanju pristupa prihvatnim objektima zbog sporosti postupka identifikacije; smještajni kapacitet tih objekata, koji su u svakom slučaju smatrali nedostatnim; te neodgovarajuće životne uvjete u dostupnim objektima. U prilog svojim tvrdnjama, podnositelji zahtjeva pozvali su se na utvrđenja sljedećih organizacija: Švicarsko vijeće za izbjeglice (SFH-OSAR), *Uvjeti prihvata u Italiji: Izvješće o trenutnoj situaciji tražitelja azila i korisnika zaštite, posebice dublinskih povratnika*, Bern, listopad 2013. ("Izvješće SFH-OSAR"); PRO ASYL, Maria Bethke, Dominik Bender, *Zur Situation von Flüchtlingen in Italien*, 28. veljače 2011., www.proasyl.de ("Izvješće PRO ASYL-a"); Isusovačka služba za izbjeglice - Europa (JRS), *Podaci o Dublinskoj uredbi II za države. Država: Italija*, studeni 2011. godine ("Izvješće JRS-a"); Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, *Preporuke UNHCR-a o važnim aspektima zaštite izbjeglica u Italiji*, srpanj 2012. godine ("Preporuke UNHCR-a iz 2012. godine"); izvješće Nilsa Muižnieksa, povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, objavljeno 18. rujna 2012. nakon posjeta Italiji od 3. do 6. srpnja 2012. ("Izvješće Povjerenika za ljudska prava iz 2012. godine"); i Europska mreža za tehničku suradnju o primjeni Dublinske uredbe II, Nacionalno izvješće o Dublinskoj uredbi II za Italiju, 19. prosinca 2012. ("Izvješće mreže iz 2012. godine o Dublinskoj uredbi II").

(a) Sporost postupka identifikacije

58. Podnositelji zahtjeva ustvrdili su da pravo tražitelja azila na smještaj u centrima CARA ili u objektima koji pripadaju mreži sustava SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) "[stupa] na snagu tek nakon" formalne registracije zahtjeva za azil od strane policije (*verbalizzazione*). Tvrdili su da u praksi ponekad dolazi do vremenskog razmaka od nekoliko tjedana ili čak nekoliko mjeseci između trenutka prijave predmetnih osoba imigracijskom odjelu nadležne policijske uprave i trenutka registracije zahtjeva. U međuvremenu su predmetne osobe beskućnici. U podnesku podnositelja zahtjeva, formalni utvrđenje u tom smislu donio je Upravni sud u Frankfurtu u presudi od 9. srpnja 2013. (vidi

stavak 51. ove presude), na temelju informacija dobivenih od SFH-OSAR-a i organizacije Borderline-europe. Stoga je, prema njihovom mišljenju, postoje nedostaci u provedbi upravnog postupka propisanog zakonom. Priznali su, međutim, da je situacija nešto drugačija u odnosu na tražitelje azila vraćene u Italiju na temelju Dublinske uredbe, koji u teoriji imaju izravan pristup ne samo centrima CARA i objektima koji pripadaju sustavu SPRAR, već i objektima koje pružaju općinske vlasti i onih uspostavljenih u sklopu projekata financiranih iz Europskog fonda za izbjeglice 2008.-2013. (ERF).

(b) Kapacitet prihvatnih objekata

59. Podnositelji zahtjeva priznali su da su objekti financirani iz ERF-a namijenjeni osobama premještenim na temelju Dublinske uredbe, ali su ustvrdili da je broj raspoloživih mjesta nedovoljan u odnosu na broj premještenih osoba. Citirajući Izvješće SFH-OSAR-a, tvrdili su da je u 2012. godini bilo samo 220 mjesta ukupno raspoloživih za 3.551 premještenu osobu, od kojih je 2.981 došla iz Švicarske.

60. Glede dostupnosti u centrima CARA i objektima koji pripadaju sustavu SPRAR, podnositelji zahtjeva tvrdili su da je "dublinskim" povratnicima bilo teško dobiti pristup tim objektima.

61. U odnosu na objekte koji pripadaju mreži sustava SPRAR, podnositelji zahtjeva – ponovno citirajući Izvješće SFH-OSAR-a – tvrdili su da je samo 5% osoba smještenih ondje u 2012. godini bilo premješteno na temelju Dublinske uredbe i da je, od toga, samo 6,5% došlo iz Švicarske, iako su premještaji iz te zemlje činili 85% ukupnog broja "dublinskih" premještaja u Italiju. Podnositelji zahtjeva iz toga su zaključili da je velik broj ljudi vraćenih na temelju "dublinskog" postupka ostao bez smještaja. Dodali su da je, prema SFH-OSAR-u, bilo brojnih slučajeva u kojima obitelji premještene u Italiju nisu bile smještene zajedno.

62. Podnositelji zahtjeva također su dostavili podatke o smještaju tražitelja azila općenito, neovisno o tome jesu li ili nisu bili "dublinski" povratnici. S tim u vezi ustvrdili su da je 34.115 zahtjeva za azil podneseno u Italiju u 2011. godini i 15.715 u 2012. godini, uz porast brojki u 2013. godini. Prema Izvješću SFH-OSAR-a, 64.000 izbjeglica živjelo je u Italiji u 2012. godini. Prema istom izvoru, bilo je samo 8.000 mjesta u centrima CARA u 2012. godini, uz tako dugačke liste čekanja da većina podnositelja zahtjeva nije imala nikakve realne izgleda za dobivanje pristupa.

63. Što se tiče objekata koji pripadaju sustavu SPRAR, u Izvješću SFH-OSAR-a navedeno je da je broj mjesta 4.800 i da je 5.000 ljudi bilo na listi čekanja. U istom je izvješću navedeno da je, prema drugim dvjema organizacijama (Caritas i JRS), samo 6% osoba koje su bile smještene u objektima sustava SPRAR – gdje je, osim toga, boravak mogao maksimalno trajati šest mjeseci – uspjelo pronaći posao i profesionalno se integrirati u talijansko društvo.

64. U pogledu smještajnih centara kojima upravljaju općinske vlasti, a koji su bili otvoreni svim osobama u teškoćama, a ne samo tražiteljima azila, broj mjesta je također bio daleko manji od potrebnog. Prema Izvješću SFH-OSAR-a, 1.300 mjesta bilo je u Rimu, s 1.000 osoba na listi čekanja i prosječnim vremenom čekanja od tri mjeseca. U Milanu je bilo samo 400 mjesta, a obitelji su sustavno razdvajane. Podnositelji zahtjeva dodali su da je, iako je istina da su neke općinske vlasti stavile socijalne stanove na raspolaganje obiteljima, broj mjesta očito bio nedovoljan, a na listi čekanja čeka se oko deset godina. Smještaj koji nude vjerske ustanove i nevladine organizacije također je bio nedovoljan za zadovoljavanje potražnje. Konačno, tražitelji azila nisu imali pristup privatnom smještaju jer je gospodarska situacija u Italiji, s rastom nezaposlenosti, značila da nisu bili u mogućnosti pronaći posao.

65. Zaključno, podnositelji zahtjeva tvrdili su da su, zbog nedostatka mjesta u različitim vrstama prihvatnih objekata, mnogi tražitelji azila, uključujući i obitelji s malom djecom, bili prisiljeni živjeti u nezdravim skvotovima i drugom improviziranom smještaju, ili jednostavno na ulicama. Kao primjer, prema Izvješću SFH-OSAR-a, između 1.200 i 1.700 ljudi bilo je smješteno u nesigurnim uvjetima u Rimu, a između 2.300 i 2.800 ljudi spavalo je na ulicama u Italiji u cjelini.

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

66. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da su posebice uvjeti u centrima CARA bili u suprotnosti s odredbama Direktive o prihvatu. Pozvali su se na nalaze organizacije Borderline-europe, prema kojima je u centrima CARA u Trapaniju (na Siciliji) pet ili šest ljudi dijelilo prostor od 15 kvadratnih metara i moralo spavati na madracima na podu. Ti centri su također imali neodgovarajuće sanitarne objekte i nedostajalo je privatnosti. Potonje je čak predstavljalo problem koji se ponavljao u centrima CARA i koji je imao posebno negativne posljedice za djecu, osobito kada je obiteljska jedinica bila razdvojena kao što se, primjerice, sustavno događalo u Milanu. U centrima CARA u Mineu (na Siciliji), stanari navodno nisu dobivali nikakav novac za trošenje, sanitarni objekti bili su loši, pristup zdravstvenoj skrbi bio je neodgovarajući i bilo je mnogo kriminalnih aktivnosti i prostitucije.

67. U svom očitovanju, podnositelji zahtjeva posebice su se pozvali na Preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i Izvješće Povjerenika za ljudska prava iz 2012. godine. Također su veliku važnost pridali činjenici da je Upravni sud u Frankfurtu, u svojoj presudi od 9. srpnja 2013. (vidi stavak 51. ove presude), smatrao da je 50% tražitelja azila riskiralo izlaganje zlostavljanju ako se vrate u Italiju zbog uvjeta prihvata koji nisu u skladu s europskim direktivama.

68. Konačno, podnositelji zahtjeva ustvrdili su da švicarska Vlada nije dostavila nikakav dokument kojim se potvrđuje da je bilo pokušaja pronalaženja specifičnog rješenja za preuzimanje odgovornosti za

podnositelje zahtjeva. Prema njima, čini se kako nikakav zahtjev za minimalnim jamstvima nije upućen talijanskim vlastima, koje nisu pružile nikakva jamstva da će podnositelji zahtjeva biti smješteni u prikladnim uvjetima i da neće biti razdvojeni. Također su ustvrdili da su životni uvjeti u centru CARA u Bariju, gdje su proveli dva dana tijekom svog boravka u Italiji, bili neprihvatljivi posebice zbog nedostatka privatnosti i time prouzročnog nasilja.

2. Vlada

(a) Sporost postupka identifikacije

69. Vlada se nije očitovala o poteškoćama koje su podnositelji zahtjeva naveli u odnosu na sporost postupka identifikacije.

(b) Kapacitet prihvatnih objekata

70. Glede kapaciteta prihvatnih objekata, Vlada je ustvrdila da je 235 mjesta rezervirano u objektima financiranim iz ERF-a za tražitelje azila koji se vraćaju na temelju Dublinske uredbe. Vlada je nadalje izjavila da će kapacitet mreže sustava SPRAR biti povećan na 16.000 mjesta u razdoblju od 2014. do 2016. godine. Uglavnom se pozvala na Preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i Izvješće Povjerenika za ljudska prava iz 2012. godine, te zaključke Suda u predmetu *Mohammed Hussein*, prethodno citiranom, i popratne odluke u istom smislu (*Daytbegova i Magomedova protiv Austrije* (odluka), br. 6198/12, 4. lipnja 2013.; *Abubeker protiv Austrije i Italije* (odluka), br. 73874/11, 18. lipnja 2013.; *Halimi protiv Austrije i Italije* (odluka), br. 53852/11, 18. lipnja 2013.; *Miruts Hagos protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 9053/10, 27. kolovoza 2013.; *Mohammed Hassan i drugi protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 40524/10, 27. kolovoza 2013.; i *Husein Diirshi i drugi protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 2314/10, 10. rujna 2013.).

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

71. U pogledu životnih uvjeta u raspoloživim objektima, Vlada se opet pozvala na Preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i Izvješće Povjerenika za ljudska prava iz 2012. godine, tvrdeći da nije bilo osnova za zaključak da se Direktiva o prihvatu sustavno krši u Italiji. Dodala je da ne zna ni za jednu "dublinsku" državu koja odbija vraćanje u Italiju kao opće pravilo, te da ni UNHCR ni povjerenik za ljudska prava nisu tražili dopuštenje za interveniranje u ovaj postupak, za razliku od predmeta *M.S.S.*

72. U odnosu na konkretan predmet podnositelja zahtjeva, Vlada je izjavila da je 22. studenog 2011. FMO podnio zahtjev talijanskim vlastima da preuzmu odgovornost za podnositelje zahtjeva u skladu s člankom 17. Dublinske uredbe. Nikakav izričit odgovor nije primljen u roku od dva mjeseca predviđena člankom 18. (1) Uredbe; prema podnesku Vlade, to se

smatralo implicitnim prihvaćanjem i bilo je uobičajeno u to vrijeme između Švicarske i Italije.

73. Praksa se od tada promijenila te Italija sada izrijeком odgovara na zahtjeve za preuzimanje odgovornosti koji potječu iz Švicarske.

74. Općenito, transfer prema "dublinskom" postupku je mjera koja se priprema mnogo vremena unaprijed i ne koristi se za rješavanje hitnih situacija, kako bi se mogla uzeti u obzir situacija osoba koje zahtijevaju posebnu zaštitu, kao što su obitelji s malom djecom, prije njihovog dolaska na talijanski teritorij. Suradnja s talijanskim vlastima u tom području dobro je funkcionirala, osobito zahvaljujući prisutnosti švicarskog časnika za vezu u dublinskom odjelu talijanskog Ministarstva unutarnjih poslova. Od početka 2013. godine talijanske vlasti usvojile su novu praksu koja uključuje navođenje određene zračne luke i prihvatnog objekta istovremeno s pristajanjem na preuzimanje odgovornosti za tražitelja azila.

75. U svakom slučaju, na ročištu 12. veljače 2014. Vlada je izjavila da su je talijanske vlasti obavijestile da će, ako budu vraćeni u Italiju, podnositelji zahtjeva biti smješteni u centar financiran iz ERF-a u Bologni. Nije pružila nikakve daljnje pojedinosti u svezi s organizacijom premještaja i materijalnih uvjeta prihvata koje su predviđjele talijanske vlasti.

3. Očitovanja talijanske, nizozemske, švedske, norveške Vlade i Vlade Ujedinjenog Kraljevstva te organizacija Defence for Children, Centra AIRE, ECRE-a i Amnesty Internationala, u svojstvu umješāča

(a) Sporost postupka identifikacije

76. Prema očitovanju talijanske Vlade, na temelju članka 20. Zakonodavne uredbe br. 25/2008 od 28. siječnja 2008., osobe koje traže međunarodnu zaštitu mogle su dobiti smještaj u centrima CARA tijekom vremena potrebnog za njihovu identifikaciju, to jest, prije registracije njihovog zahtjeva za azil (na razdoblje ne dulje od dvadeset dana), i dok teritorijalna komisija razmatra njihov zahtjev (na razdoblje ne dulje od trideset pet dana). Ako je njihov zahtjev bio odobren, imali su pristup centrima sustava SPRAR. Ipak, člankom 6. Zakonodavne uredbe br. 140/2005 od 30. svibnja 2005. bilo je propisano da, kada je utvrđen nedostatak prostora u centrima sustava SPRAR, tražitelji azila, koji su mogli dokazati da nemaju sredstava za uzdržavanje, imali su pravo ostati u centrima CARA. Talijanska vlada nije pružila informacije ni o kakvim slučajevima u kojima su tražitelji azila bili prisiljeni čekati nekoliko tjedana ili čak mjeseci prije dobivanja pristupa centrima CARA, bilo prije ili nakon što su identificirani. Ustvrdila je, međutim, da je prosječno vrijeme potrebno za razmatranje zahtjeva za azil iznosilo 72 dana u 2012. godini i 92 dana u 2013. godini. Potrebno vrijeme uzrokovano je činjenicom da, budući da je razgovor svakog tražitelja azila s teritorijalnom komisijom morao trajati

najmanje jedan sat, nijedna od deset komisija nije mogla, u praksi, obraditi više od deset zahtjeva dnevno. Zakon koji je stupio na snagu 4. rujna 2013. (br. 97/2013) omogućio je stvaranje određenih dodatnih odjela u okviru teritorijalnih komisija kako bi se ubrzalo razmatranje zahtjeva za azil.

77. Kao i švicarska vlada, preostali umješači nisu se očitovali o praktičnim aspektima ovog pitanja.

(b) Kapacitet prihvatnih objekata

78. U svom očitovanju talijanska Vlada objasnila je da je uredbom od 17. rujna 2013. Ministarstvo unutarnjih poslova odlučilo udvostručiti ukupni kapacitet mreže sustava SPRAR na 16.000 mjesta do kraja razdoblja od 2014. do 2016. godine. Mreža se trenutno sastoji od 9.630 mjesta, od čega je 1.230 stvoreno od stupanja uredbe na snagu. Osim toga, prefekti iz regije Sicilije u kružnom pismu od 7. listopada 2013. zatraženi su da odrede dodatne smještajne kapacitete za izbjeglice, uključujući one u privatnom sektoru. Do danas je određeno oko četrdeset takvih objekata koji nude ukupno 1.834 mjesta, a još šest je spremno za korištenje u slučaju povećanja priljeva izbjeglica. U prvih šest mjeseci 2013. godine podnesena su 14.184 zahtjeva za azil (stanje 15. lipnja 2013.). Naposljetku, na raspravi od 12. veljače 2014., predstavnik talijanske Vlade opisao je naglo povećanje broja registriranih zahtjeva za azil tijekom prethodne dvije godine kao "katastrofalnu situaciju".

79. Nizozemska, švedska, norveška Vlada i Vlada Ujedinjenog Kraljevstva u suštini su podržale stav švicarske Vlade. Kao i potonja, primijetile su da, za razliku od slučaja Grčke, UNHCR nije pozvao na zaustavljanje premještanja određenih ranjivih skupina u Italiju.

80. Švedska Vlada primijetila je da su Italija i Europski potporni ured za azil (EASO) 4. lipnja 2013. potpisali Poseban plan potpore u cilju poboljšanja uvjeta prijema tražitelja azila. Nadalje, "dublinska" vraćanja u Italiju bila su predmet sustavne razmjene informacija između vlasti dviju država, koja je bila osobito temeljita u slučaju ranjivih osoba, a posebice djece bez pratnje.

81. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva ustvrdila je da se u izvješćima na koja su se podnositelji zahtjeva pozvali u svojoj ocjeni situacije na terenu, a posebno u Izvješću PRO ASYL-a, često nisu razlikovali "tražitelji azila", "priznate izbjeglice" i "neuspjeli tražitelji azila". Međutim, ta je razlika ključna jer se Direktiva o prijemu primjenjuje samo na tražitelje azila, čiji je status inherentno privremen, dok Direktiva o kvalifikaciji, koja se primjenjuje na izbjeglice, stavlja potonje u ravnopravan položaj s državljanima u pogledu pristupa zaposlenju, obrazovanju i socijalnoj skrbi. Podaci sadržani u tim izvješćima su, dakle, pružili lažnu sliku. Kao primjer, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva istaknula je da je Izvješće SFH-OSAR-a kritiziralo uvjete u skloništu u Tor Maranciji u Rimu, pritom potvrđujući da

su u skloništu smješteni afganistanski muškarci s priznatim statusom izbjeglica.

82. Organizacija Defence for Children dijelila je stajalište podnositelja zahtjeva da je kapacitet za smještaj tražitelja azila u Italiji očito nedovoljan, tvrdeći da to ima osobito teške posljedice za djecu, od kojih su neka prisiljena živjeti u skvotovima i drugom nezdravom smještaju. Nevladina organizacija pozvala se na informacije objavljene u Izvješću SFH-OSAR-a.

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

83. Kao podnositelji zahtjeva, organizacija Defence for Children, citirajući Izvješće SFH-OSAR-a, tvrdila je da je nekoliko obitelji koje su poslone natrag u Italiju na temelju Dublinske uredbe odvojeno po dolasku u prihvatne objekte, posebice u centrima CARA. U Milanu je ta praksa čak bila sustavna. U svom očitovanju, organizacija Defence for Children istaknula je pojam "najboljeg interesa djeteta", kako je definiran Konvencijom o pravima djeteta od 20. studenoga 1989., te je ustvrdila da bi u slučajevima "dublinskih" vraćanja društveni i emocionalni razvoj djece trebao biti odlučujući čimbenik u procjeni njihovih "najboljih interesa". Nevladina organizacija posebice se pozvala na članak 6. Dublinske uredbe III, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2014. (vidi stavak 35. ove presude).

84. Organizacija Defence for Children posebice je istaknula važnost koju Odbor Ujedinjenih naroda za prava djeteta pridaje zaštiti obiteljskog okruženja, te se pozvala na sudsku praksu Suda o zadržavanju djece, osobito migranata, što se tiče životnih uvjeta. Zaključno, zatražili su od Suda da zabrani vraćanje djece u Italiju zbog nesigurnih uvjeta u kojima su tražitelji azila ondje smješteni.

85. Centar AIRE, ECRE i Amnesty International također su naveli pojam "najboljeg interesa djeteta" i ustvrdili su da bi djeca trebala biti premještena u druge države članice Europske unije samo ako je to u njihovom najboljem interesu.

86. Talijanska vlada potvrdila je na raspravi 12. veljače 2014. da je došlo do određenih slučajeva nasilja u centru CARA u Bariju neposredno prije dolaska podnositelja zahtjeva. Međutim, osporila je tvrdnju da su obitelji tražitelja azila sustavno razdvajane; to se dogodilo samo u nekoliko slučajeva i na vrlo kratko vrijeme tijekom prvih nekoliko dana, kada su tražitelji azila zbrinjavani i identificirani. U svom očitovanju također je navela da su tražitelji azila koji pripadaju kategoriji koju talijanske vlasti smatraju ranjivom – što je bio slučaj s podnositeljima zahtjeva, kao obitelji s djecom – zbrinjavani unutar sustava SPRAR, koji im jamči smještaj, hranu, zdravstvenu skrb, tečaj talijanskog jezika, upućivanje na socijalne službe, pravne savjete, stručno osposobljavanje, naukovanje i pomoć u pronalaženju vlastitog smještaja.

B. Ocjena Suda

87. Sud na početku napominje da bi podnositelji zahtjeva, prema navodima švicarske Vlade, kada bi bili vraćeni u Italiju, bili smješteni u Bologni u objekt koji pripada mreži financiranoj iz ERF-a (vidi stavak 75. ove presude). Čak i uz pretpostavku da taj čimbenik otvara pitanje na temelju članka 37. stavka 1. (b) ili (c) Konvencije, Sud smatra da on treba biti uključen u ispitivanje osnovanosti zahtjeva (vidi stavak 121. ove presude).

1. Odgovornost Švicarske na temelju Konvencije

88. Sud napominje da, u ovom predmetu, odgovornost Švicarske na temelju članka 3. Konvencije nije sporna.

Sud ipak smatra relevantnim primijetiti kako je, u predmetu *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske* ([VV], br. 45036/98, stavak 152., ECHR 2005-VI), utvrdio da Konvencija ne sprečava ugovorne stranke u prijenosu njihovih suverenih prava na međunarodne organizacije radi suradnje u određenim područjima djelovanja. Države članice unatoč tome odgovaraju temeljem Konvencije za sve radnje i propuste svojih tijela sukladno domaćem pravu i međunarodnim pravnim obvezama (ibid., stavak 153.). Radnja države članice poduzeta u skladu s takvim pravnim obvezama smatra se opravdanom dok predmetna organizacija štiti temeljna prava na način barem ekvivalentan onome koji predviđa Konvencija. Međutim, država članica u potpunosti će odgovarati temeljem Konvencije za sve radnje koje prelaze njezine stroge međunarodne pravne obveze, a osobito kada je koristila svoju slobodu procjene (ibid., stavci 155.-57.; vidi također *Michaud protiv Francuske*, no. 12323/11, stavci 102.-04., ECHR 2012).

Istina je da, za razliku od Irske u predmetu *Bosphorus*, Švicarska nije država članica Europske unije. Međutim, prema uvjetima iz sporazuma o pridruživanju od 26. listopada 2004. između Švicarske Konfederacije i Europske zajednice, Švicarska je vezana Dublinskom uredbom (vidi stavke 34.-36. ove presude) te sudjeluje u sustavu uspostavljenom tim instrumentom.

89. Sud primjećuje da članak 3. (2) Dublinske uredbe propisuje da, odstupanjem od općeg pravila utvrđenog u članku 3. (1), svaka država članica može razmotriti zahtjev za azil kojeg je podnio državljanin treće zemlje, čak i ako takvo razmatranje nije njezina odgovornost prema kriterijima utvrđenim u Uredbi. To je takozvana "suverenitetna" klauzula. (vidi stavak 32. ove presude). U tom slučaju dotična država postaje država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil u smislu Uredbe i preuzima obveze povezane s tom odgovornosti (vidi *M.S.S.*, prethodno citirano, stavak 339.). Na temelju sporazuma o pridruživanju, taj se mehanizam primjenjuje i na Švicarsku.

90. Sud iz navedenog zaključuje da su se švicarske vlasti mogle temeljem Dublinske uredbe suzdržati od vraćanja podnositelja zahtjeva u Italiju ako su smatrale da zemlja primateljica ne ispunjava svoje obveze temeljem Konvencije. Slijedom navedenog, Sud smatra da odluka o vraćanju podnositelja zahtjeva u Italiju ne potpada strogo pod međunarodne pravne obveze Švicarske u okviru sustava uspostavljenog Dublinskom uredbom. Prema tome, pretpostavka ekvivalentne zaštite ne primjenjuje se u ovom predmetu (vidi, *mutatis mutandis*, *M.S.S.*, prethodno citirano, stavak 340.).

91. Mora se, dakle, smatrati da Švicarska snosi odgovornost na temelju članka 3. Konvencije u ovom predmetu.

2. Dopuštenost

92. Sud napominje da ovaj dio zahtjeva nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije i nije nedopušten na bilo kojoj drugoj osnovi. Sud ga stoga proglašava dopuštenim.

3. Osnovanost

(a) Sažeto ponavljanje općih načela

93. Sud ponavlja da prema svojoj dobro utvrđenoj sudskoj praksi vraćanje tražitelja azila od strane države ugovornice može otvoriti pitanje temeljem članka 3., pa time i odgovornosti te države na temelju Konvencije, ukoliko postoje značajni razlozi za uvjerenje da se dotična osoba izlaže stvarnoj opasnosti od podvrgavanja mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji primateljici. U takvim okolnostima, članak 3. podrazumijeva obvezu da se pojedinca ne vrati u tu državu (vidi *Saadi protiv Italije* [VV], br. 37201/06, stavak 152., ECHR 2008; *M.S.S.*, prethodno citirano, stavak 365.; *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 7. srpnja 1989., stavci 90.-91., Serija A br. 161.; *Vilvarajah i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 30. listopada 1991., stavak 103., Serija A br. 125; *H.L.R. protiv Francuske*, 29. travnja 1997., stavak 34., *Izvešća* 1997-III; *Jabari protiv Turske*, br. 40035/98, stavak 38., ECHR 2000-VIII; i *Salah Sheekh protiv Nizozemske*, br. 1948/04, stavak 135., ECHR 2007-I).

94. Sud je u velikom broju slučajeva utvrdio da zlostavljanje mora doseći minimalni stupanj težine kako bi ušlo u domašaj članka 3. Konvencije. Procjena ovog minimuma je relativna; ona ovisi o svim okolnostima predmeta, kao što je trajanje postupanja, njegovi fizički ili psihički učinci te, u nekim slučajevima, spol, dob i zdravstveno stanje žrtve (vidi, *inter alia*, *Kudla protiv Poljske* [VV], br. 30210/96, stavak 91., ECHR 2000-XI, i *M.S.S.*, prethodno citirano, stavak 219.).

95. Sud je također presudio da se članak 3. ne može tumačiti na način da obvezuje visoke ugovorne stranke da svakoj osobi unutar svoje nadležnosti

osigura dom (vidi *Chapman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 27238/95, stavak 99., ECHR 2001-I). Članak 3. također ne sadrži opću obvezu visokih ugovornih stranaka da izbjeglicama osiguraju financijsku pomoć kako bi im omogućila da održavaju određeni životni standard (vidi *Muslim protiv Turske*, br. 53566/99, stavak 85., 26. travnja 2005., i *M.S.S.*, prethodno citirano, stavak 249.).

96. Međutim, u presudi *M.S.S.* (stavak 250.), Sud je unatoč tome smatrao da se pitanje koje se pojavilo u tom predmetu ne može razmatrati u tom okviru. Za razliku od predmeta *Muslim* (prethodno citiran, stavci 83. i 84.), obveza pružanja smještaja i pristojnih materijalnih uvjeta osiromašenim tražiteljima azila postala je propisana zakonom te su grčke vlasti bile dužne poštivati vlastito zakonodavstvo koje je prenijelo pravo Europske unije, točnije Direktivu o prihvatu. Podnositelj je u konkretnom slučaju zamjerao grčkim vlastima što mu je zbog njihovih namjernih radnji ili propusta u praksi bilo nemoguće koristiti ta prava te zadovoljiti osnovne potrebe.

97. U istoj presudi (stavak 251.), Sud je posebnu važnost pridao podnositeljevu statusu tražitelja azila te tome što je, kao takav, pripadao osobito nepriviligiranoj i ranjivoj skupini kojoj je potrebna posebna zaštita. Primijetio je postojanje širokog konsenzusa na međunarodnoj i europskoj razini glede potrebe posebne zaštite, kao što pokazuje Ženevska konvencija, djelovanje UNHCR-a i standardi postavljeni Direktivom Europske unije o prihvatu.

98. Također u presudi *M.S.S.* (stavci 252. i 253.), pri utvrđivanju može li situacija krajnjeg materijalnog siromaštva otvoriti pitanje temeljem članka 3., Sud je ponovio kako nije isključio "mogućnost da odgovornost države [može] biti aktivirana [na temelju članka 3.] u odnosu na postupanje u situaciji kada se podnositelj zahtjeva, koji je u cijelosti ovisan o pomoći države, suoči sa službenom ravnodušnošću u situaciji teške oskudice ili nužde nespojive s ljudskim dostojanstvom" (vidi *Budina protiv Rusije* (odluka), br. 45603/05, 18. lipnja 2009.).

99. S konkretnijim osvrtom na maloljetne osobe, Sud je utvrdio da je važno imati na umu kako je djetetova iznimna ranjivost odlučujući čimbenik i ima prednost ispred razloga koji se odnose na status ilegalnog imigranta (vidi *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, br. 13178/03, stavak 55., ECHR 2006-XI, i *Popov protiv Francuske*, br. 39472/07 i 39474/07, stavak 91., 19. siječnja 2012.). Djeca imaju posebne potrebe koje se odnose posebno na njihovu dob i nedostatak samostalnosti, ali i na njihov status tražitelja azila. Sud je također primijetio da Konvencija o pravima djeteta potiče države da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da dijete koje nastoji dobiti status izbjeglice uživa zaštitu i humanitarnu pomoć, bez obzira je li dijete samo ili je u pratnji svojih roditelja (vidi u tom smislu presudu *Popov*, prethodno citirano, stavak 91.).

(b) Primjena ovih načela na ovaj predmet

100. Podnositelji zahtjeva tvrdili su u biti da će, ako budu vraćeni u Italiju "u nedostatku pojedinačnih jamstava koja se odnose na njihovu skrb", biti podvrgnuti nečovječnom i ponižavajućem postupanju povezanom s postojanjem "sistemskih nedostataka" u organizaciji prihvata tražitelja azila.

101. Kako bi ispitao ovaj prigovor, Sud smatra da je potrebno slijediti pristup sličan onome koji je usvojen u presudi *M.S.S.*, prethodno citiranoj, u kojoj je ispitao pojedinačnu situaciju podnositelja zahtjeva u svjetlu cjelokupne situacije koja je prevladavala u Grčkoj u mjerodavno vrijeme.

102. Sud prvo ponavlja svoju dobro utvrđenu sudsku praksu prema kojoj vraćanje tražitelja azila od strane države ugovornice može dovesti do povrede članka 3., kada "postoje značajni razlozi za uvjerenje" da se dotična osoba izlaže "stvarnoj opasnosti" od podvrgavanja mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji primateljici (vidi stavak 93. ove presude).

103. Također je jasno iz presude *M.S.S.* kako pretpostavka da će država sudionica u "dublinskom" sustavu poštovati temeljna prava utvrđena Konvencijom nije neoboriva. Sa svoje strane, Sud pravde Europske unije presudio je da je pretpostavka da dublinska država poštuje svoje obveze na temelju članka 4. Povelje o temeljnim pravima Europske unije pobijena u slučaju "sistemskih nedostataka u postupku za azil i uvjetima prihvata tražitelja azila u odgovornoj državi članici, koji rezultiraju nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, u smislu članka 4. Povelje, prema tražiteljima azila premještenima na teritorij te države članice" (vidi stavak 33. ove presude).

104. U slučaju "dublinskih" vraćanja, pretpostavka da će država ugovornica, koja je ujedno i zemlja "primateljica", poštovati članak 3. Konvencije može se, dakle, valjano pobiti kada "postoje značajni razlozi za uvjerenje" da se osoba čije je vraćanje naloženo izlaže "stvarnoj opasnosti" od podvrgavanja postupanju protivnom toj odredbi u zemlji primateljici.

Izvor opasnosti ni na koji način ne mijenja razinu zaštite zajamčene Konvencijom ili konvencijske obveze države koja nalaže udaljenje i vraćanje osobe. On ne oslobađa tu državu od provođenja temeljitog i individualiziranog ispitivanja situacije dotične osobe niti od obustave izvršenja naloga za udaljenje i vraćanje u slučaju utvrđenja opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja.

Sud također napominje da je Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva slijedio ovaj pristup u svojoj presudi od 19. veljače 2014. (vidi stavak 52. ove presude).

105. U ovom predmetu Sud stoga mora utvrditi postoje li, s obzirom na cjelokupnu situaciju u pogledu organizacije prihvata tražitelja azila u Italiji i specifičnu situaciju podnositelja zahtjeva, značajni razlozi za uvjerenje da bi podnositelji zahtjeva bili izloženi opasnosti od postupanja protivnog članku 3. kada bi bili vraćeni u Italiju.

(i) *Cjelokupna situacija u pogledu organizacije prihvata za tražitelje azila u Italiji*

106. Što se tiče cjelokupne situacije, u svojoj odluci u predmetu *Mohammed Hussein* (prethodno citirano, stavak 78.), Sud je primijetio da Preporuke UNHCR-a i izvješće povjerenika za ljudska prava, objavljeni 2012. godine, navode niz propusta. Prema podnositeljima zahtjeva, oni su bili "sistemske" te su proizlazili iz sporosti postupka identifikacije, neodgovarajućeg kapaciteta prihvatnih objekata i životnih uvjeta u dostupnim objektima (vidi stavke 56.-67. ove presude).

(a) *Sporost postupka identifikacije*

107. Što se tiče problema navodno povezanih sa sporošću postupka identifikacije, Sud primjećuje da su podnositelji zahtjeva već bili identificirani i da švicarske i talijanske vlasti sada imaju sve relevantne informacije o njima. Nadalje primjećuje da je talijanskim vlastima trebalo samo deset dana da identificiraju podnositelje zahtjeva po njihovom dolasku u Stignano, unatoč činjenici da su policiji pružili lažni identitet (vidi stavak 10. ove presude). U skladu s tim, ovaj aspekt prigovora podnositelja zahtjeva više nije izravno relevantan za ispitivanje predmeta te Sud ne vidi potrebu da se na njemu dalje zadržava.

(β) *Kapacitet prihvatnih objekata*

108. U odnosu na kapacitet smještajnih objekata za tražitelje azila, podnositelji zahtjeva temeljili su svoje tvrdnje na detaljnim istraživanjima provedenim od strane nevladinih organizacija, prema kojima je broj zahtjeva za azil u Italiji iznosio 34.115 u 2011. godini i 15.715 u 2012. godini, uz porast brojki u 2013. godini. Prema Izvješću SFH-OSAR-a, 64.000 izbjeglica živjelo je u Italiji u 2012. godini; međutim, u 2012. godini bilo je samo 8.000 mjesta u centrima CARA, uz tako dugačke liste čekanja da većina tražitelja nije imala nikakve realne izgleda za dobivanje pristupa. Što se tiče objekata koji pripadaju mreži sustava SPRAR, u Izvješću SFH-OSAR-a navedeno je da bilo 4.800 mjesta i da je 5.000 ljudi bilo na listi čekanja. U istom je izvješću navedeno da je, prema drugim dvjema organizacijama, Caritas i JRS, samo 6% osoba koje su bile smještene u objektima sustava SPRAR – gdje je, osim toga, boravak mogao maksimalno trajati šest mjeseci – uspjelo pronaći posao i profesionalno se integrirati u talijansko društvo. Glede smještajnih centara kojima upravljaju općinske vlasti, a koji su bili otvoreni svim osobama u teškoćama, a ne samo tražiteljima azila, broj mjesta također je bio daleko manji od potrebnog. Prema Izvješću SFH-OSAR-a, 1.300 mjesta bilo je u Rimu, uz listu čekanja od 1.000 osoba i prosječno vrijeme čekanja od tri mjeseca. U Milanu je bilo samo 400 mjesta, a obitelji su sustavno razdvajane.

109. Sud primjećuje da navedene podatke nije osporila švicarska Vlada, koja je jednostavno istaknula napore koje talijanske vlasti poduzimaju kako

bi se nosile najbolje što mogu s neprekinutim priljevom tražitelja azila u zemlju tijekom posljednjih nekoliko godina. U svom očitovanju, talijanska je vlada izjavila da su mjere koje talijanske vlasti poduzimaju usmjerene na povećanje kapaciteta prihvata tražitelja azila. Konkretno, u rujnu 2013. odlučeno je da se ukupni kapacitet sustava SPRAR poveća na 16.000 mjesta tijekom razdoblja od 2014. do 2016. godine; 1.230 mjesta već je bilo stvoreno, čime je ukupan broj raspoloživih mjesta dosegao 9.630 (vidi stavak 78. ove presude).

110. Sud napominje da su metode korištene za izračunavanje broja tražitelja azila bez smještaja u Italiji sporne. Ne ulazeći u raspravu o točnosti dostupnih podataka, za Sud je dovoljno primijetiti izraziti nerazmjer između broja zahtjeva za azil podnesenih u 2013. godini, koji je prema navodima talijanske Vlade iznosio 14.184 do 15. lipnja 2013. (vidi stavak 78. ove presude), i broja raspoloživih mjesta u objektima koji pripadaju mreži sustava SPRAR (9.630 mjesta), gdje bi – opet prema navodima talijanske Vlade – podnositelji zahtjeva bili smješteni (vidi stavak 76. ove presude). Nadalje, s obzirom da se broj zahtjeva odnosi samo na prvih šest mjeseci 2013. godine, brojka za godinu u cjelini vjerojatno je znatno viša, što dalje slabi kapacitet prihvata sustava SPRAR.

Sud nadalje primjećuje da ni švicarska ni talijanska Vlada nisu tvrdile da bi kombinirani kapacitet sustava SPRAR i centara CARA mogao zadovoljiti veći dio, a još manje cjelokupnu potražnju za smještajem.

(γ) Uvjeti prihvata u raspoloživim objektima

111. Što se tiče životnih uvjeta u dostupnim objektima, istraživanja koja su citirali podnositelji zahtjeva navela su određene smještajne centre u kojima su nedostatak privatnosti, nezdravi uvjeti i nasilje navodno rasprostranjeni (vidi stavke 66.-67. ove presude). Podnositelji zahtjeva također su tvrdili da su svjedočili nasilnim incidentima tijekom kratkog boravka u centru CARA u Bariju. Nadalje su ustvrdili da su u nekim centrima obitelji tražitelja azila sustavno razdvajane.

112. Sud napominje da je u svojim Preporukama za 2013. godinu UNHCR doista opisao niz problema, koji se osobito odnose na različitu kvalitetu pruženih usluga, ovisno o veličini objekata, te na nedostatak koordinacije na nacionalnoj razini. Međutim, iako je primijetio određeni stupanj pogoršanja uvjeta prihvata, posebno u 2011. godini, i problem prenapučenosti u centrima CARA, UNHCR nije spomenuo situacije rasprostranjenog nasilja ili nezdravih uvjeta, te je čak i pozdravio napore talijanskih vlasti za poboljšanje uvjeta prihvata tražitelja azila. Povjerenik za ljudska prava, u svom izvješću iz 2012. godine (vidi stavak 49. ove presude), također je istaknuo postojanje problema u "nekima od prihvatnih objekata", izražavajući posebnu zabrinutost glede pravne pomoći, skrbi i psihološke pomoći u centrima za hitni prihvata, vremena potrebnog za

identifikaciju ranjivih osoba i očuvanja cjelovitosti obitelji tijekom premještanja.

113. Konačno, Sud napominje da je na raspravi od 12. veljače 2014. talijanska Vlada potvrdila da su se nasilni incidenti dogodili u centru CARA u Bariju neposredno prije dolaska podnositelja zahtjeva. Međutim, osporila je tvrdnju da su obitelji tražitelja azila sustavno razdvajane, navodeći da se to dogodilo samo u nekoliko slučajeva i na vrlo kratko vrijeme, posebno tijekom postupaka identifikacije.

114. U svjetlu navedenog, trenutna situacija u Italiji ne može se ni na koji način usporediti sa situacijom u Grčkoj u vrijeme presude *M.S.S.*, prethodno citirane, u kojoj je Sud osobito primijetio kako je u prihvatnim centrima bilo manje od 1.000 mjesta za smještaj desetaka tisuća tražitelja azila te kako su uvjeti krajnjeg siromaštva koje su opisali podnositelji zahtjeva postojali u velikim razmjerima. Stoga, pristup u ovom predmetu ne može biti isti kao u predmetu *M.S.S.*

115. Stoga, iako struktura i cjelokupna organizacija prihvata u Italiji ne mogu same po sebi djelovati kao prepreka udaljenju i vraćanju tražitelja azila u tu zemlju, gore navedeni podaci i informacije ipak izazivaju ozbiljnu sumnju glede trenutnih kapaciteta sustava. U skladu s tim, prema mišljenju Suda, mogućnost da značajan broj tražitelja azila možda ostane bez smještaja ili bude smješten u prenapučene objekte bez privatnosti, ili čak u nezdrave ili nasilne uvjete, ne može se odbiti kao neosnovana.

ii. Pojedinačna situacija podnositelja zahtjeva

116. Glede pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva, Sud primjećuje da su se, prema saznanjima talijanske policije i identifikacijskim obrascima priloženim očitovanju talijanske Vlade, par i njihovo petero najstarije djece iskricali na obali Kalabrije 16. srpnja 2011. godine i odmah su podvrgnuti postupku identifikacije nakon što su pružili lažni identitet. Istog su dana podnositelji zahtjeva smješteni u prihvatni objekt koji su osigurale općinske vlasti naselja Stignano, gdje su ostali do 26. srpnja 2011. Tog datuma su premješteni u centar CARA u Bariju nakon što je utvrđen njihov pravi identitet. Napustili su taj centar bez dopuštenja 28. srpnja 2011. godine i uputili se prema nepoznatom odredištu.

117. U skladu s navedenim, baš kao što cjelokupna situacija tražitelja azila u Italiji nije usporediva s onom tražitelja azila u Grčkoj kako je analizirana u presudi *M.S.S.* (vidi stavak 114. ove presude), specifična situacija podnositelja zahtjeva u ovom predmetu razlikuje se od one podnositelja zahtjeva u predmetu *M.S.S.* Dok su talijanske vlasti odmah preuzele odgovornost za podnositelje zahtjeva u ovom predmetu, podnositelj zahtjeva u predmetu *M.S.S.* najprije je smješten u pritvor, a zatim je prepušten sam sebi bez ikakvih sredstava za uzdržavanje.

118. Sud ponavlja da zlostavljanje mora dosegnuti određeni stupanj težine kako bi ušlo u domašaj članka 3. Konvencije. Procjena ovog

minimuma je relativna; ona zavisi od svih okolnosti predmeta, kao što je trajanje postupanja, njegovi fizički ili psihički učinci te, u određenim slučajevima, spol, dob i zdravstveno stanje žrtve (vidi stavak 94. ove presude). Dalje ponavlja da, kao "posebno neprivilegirana i ranjiva", skupina stanovništva tražitelji azila zahtijevaju "posebnu zaštitu" na temelju te odredbe (vidi presudu *M.S.S.*, prethodno citiranu, stavak 251.).

119. Ovaj zahtjev "posebne zaštite" tražitelja azila osobito je važan kada su osobe u pitanju djeca, s obzirom na njihove specifične potrebe i njihovu iznimnu ranjivost. To vrijedi čak i kada su djeca koja traže azil, kao u ovom predmetu, u pratnji roditelja (vidi presudu *Popov*, prethodno citirano, stavak 91.). U skladu s tim, uvjeti prihvata za djecu koja traže azil moraju biti prilagođena njihovoj dobi kako bi se osiguralo da ti uvjeti ne "stvore ... za njih situaciju stresa i tjeskobe, s posebno traumatičnim posljedicama" (vidi, *mutatis mutandis*, *Popov*, prethodno citirano, stavak 102.). U suprotnom bi predmetni uvjeti dosegli stupanj težine potreban da uđu u domašaj zabrane na temelju članka 3. Konvencije.

120. U ovom predmetu, kao što je Sud već primijetio (vidi stavak 115. ove presude), s obzirom na trenutnu situaciju u pogledu sustava prihvata u Italiji, i iako ta situacija nije usporediva sa situacijom u Grčkoj koju je Sud ispitao u predmetu *M.S.S.*, mogućnost da značajan broj tražitelja azila udaljenih u tu zemlju možda ostane bez smještaja ili bude smješten u prenapučene objekte bez privatnosti, ili čak u nezdrave ili nasilne uvjete, nije neosnovana. Stoga su švicarske vlasti obvezne pribaviti jamstva od svojih talijanskih kolega da će po dolasku u Italiju podnositelji zahtjeva biti primljeni u objektima i uvjetima prilagođenima dobi djece, te da će obitelj ostati zajedno.

121. Sud primjećuje da se, prema navodima talijanske Vlade, obitelji s djecom smatraju posebno ranjivom kategorijom, te se odgovornost za njih obično preuzima u sklopu mreže sustava SPRAR. Čini se da im taj sustav jamči smještaj, hranu, zdravstvenu skrb, tečaj talijanskog jezika, upućivanje na socijalne službe, pravne savjete, stručno osposobljavanje, naukovanje i pomoć u pronalaženju vlastitog smještaja (vidi stavak 86. ove presude). Međutim, u svojim pisanim i usmenim očitovanjima talijanska Vlada nije pružila nikakve dodatne pojedinosti o specifičnim uvjetima u kojima bi vlasti preuzele odgovornost za podnositelje zahtjeva.

Istina je da je na ročištu od 12. veljače 2014. švicarska Vlada izjavila da su talijanske vlasti obavijestile FMO da će, ako budu vraćeni u Italiju, podnositelji zahtjeva biti smješteni u Bologni u jedan od objekata financiranih iz ERF-a (vidi stavak 75. ove presude). Ipak, u nedostatku detaljnih i pouzdanih informacija o specifičnom objektu, materijalnim uvjetima prihvata i očuvanju cjelovitosti obitelji, Sud smatra da švicarske vlasti ne posjeduju dovoljno jamstava da će, ako budu vraćeni u Italiju, odgovornost za podnositelje biti preuzeta na način prilagođen dobi djece.

122. Iz toga slijedi da bi, kada bi podnositelji zahtjeva bili vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti najprije nisu pribavile pojedinačna jamstva od talijanskih vlasti da će se odgovornost za podnositelje zahtjeva preuzeti na način prilagođen dobi djece i da će obitelj ostati zajedno, došlo do povrede članka 3. Konvencije.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 13. KONVENCIJE U VEZI S ČLANKOM 3.

123. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da švicarske vlasti nisu dovoljno razmotrile njihove osobne okolnosti te da nisu uzele u obzir njihovu situaciju kao obitelji u postupku njihovog vraćanja u Italiju, kojeg su smatrali neopravdano formalističkim i automatskim, pa čak i proizvoljnim.

124. Švicarska je Vlada osporila tu tvrdnju. Prema njezinom mišljenju, opasnost od postupanja protivnog članka 3. švicarske su vlasti propisno ispitale prije nego što je naloženo udaljenje podnositelja zahtjeva u Italiju. U razgovoru od 15. studenog 2011., koji je proveden na jeziku koji razumiju, podnositelji zahtjeva bili su pozvani da detaljno objasne moguće razloge zbog kojih se ne bi trebali biti vraćeni u Italiju, no pozvali su se samo na opće gospodarske razloge. Tek nakon što je njihov zahtjev prvi put odbio Savezni upravni sud, pružili su daljnje pojedinosti u svezi s uvjetima njihovog prihvata u Italiji. U svakom slučaju, te nove informacije nisu mogle promijeniti odluku o njihovom udaljenju i odbijene su od strane Saveznog upravnog suda u njegovoj odluci od 21. ožujka 2012.

125. Na raspravi od 12. veljače 2014. Vlada je izjavila da švicarske vlasti ne oklijevaju primijeniti suverenitetnu klauzulu propisanu člankom 3. (2) Dublinske uredbe kada to smatraju potrebnim. To je potvrđeno primjerima pruženim od strane Centra AIRE, ECRE-a i Amnesty Internationala, od čega se dvadesetak odnosilo na vraćanja u Italiju.

126. Sud ponavlja da prigovor podnositelja zahtjeva u kojem navodi da bi ga udaljenje u treću državu izložilo postupanju zabranjenom na temelju članka 3. Konvencije "neophodno mora biti predmetom pomnog ispitivanja od strane 'nacionalnog tijela'" (vidi *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije* [VV], br. 27765/09, stavak 198., ECHR 2012). To načelo je navelo Sud da presudi kako pojam "djelotvornog pravnog sredstva" u smislu članka 13. u vezi s člankom 3. zahtijeva, kao prvo, "neovisno i strogo ispitivanje" bilo kojeg prigovora kojeg je iznijela osoba u takvoj situaciji, u kojoj "postoje značajni razlozi za bojazan od stvarne opasnosti postupanja protivnog članka 3.", i kao drugo, "mogućnost obustave provedbe osporene mjere" (ibid.).

127. U ovom predmetu Sud primjećuje da je FMO obavio razgovor s podnositeljima zahtjeva 15. studenog 2011., na jeziku koji razumiju, te je zatražio da detaljno objasne moguće razloge zbog kojih ne bi trebali biti vraćeni u Italiju.

128. Nakon odluke FMO-a od 24. siječnja 2012. o odbijanju njihovog zahtjev za azil te njihovom vraćanju u Italiju, 2. veljače 2012. podnositelji ma zahtjeva je omogućeno podnošenje zahtjeva Saveznom upravnom sudu. Pred tim su sudom ustvrdili da su uvjeti prihvata u Italiji u suprotnosti s Konvencijom. Savezni upravni sud odmah je presudio o zahtjevu te ga je odbio 9. veljače 2012., odnosno, sedam dana nakon što je podnesen.

129. Nakon tog odbijanja podnositelji zahtjeva odlučili su podnijeti zahtjev FMO-u "za ponavljanjem postupka za azil". Taj zahtjev, temeljen na preformuliranom opisu od strane podnositelja zahtjeva njihovog boravka u Italiji, bio je poslan Saveznom upravnom sudu koji ga je kvalificirao kao "zahtjev za reviziju" presude od 9. veljače 2012. i proglasio nedopuštenim na temelju činjenice da je u biti predstavljao reklasifikaciju činjeničnog stanja.

130. Sud primjećuje kako nije sporno da u vrijeme presude Saveznog upravnog suda od 9. veljače 2012. podnositelji zahtjeva nisu podnijeli nikakve dokaze nacionalnim vlastima koji bi ukazivali na to da bi njihova sigurnost bila u opasnosti kad bi bili vraćeni u Italiju. Također primjećuje da se gore navedena presuda Saveznog upravnog suda nedvosmisleno bavila specifičnom situacijom podnositelja zahtjeva kao obitelji s malom djecom, da su u njoj detaljno razmotreni prigovori podnositelja zahtjeva te da je u potpunosti obrazložena. Nadalje, Sud ne primjećuje ni najmanju proizvoljnost u odluci Saveznog upravnog suda da se ne uzme u obzir preformulirani opis od strane podnositelja zahtjeva njihovog boravka u Italiji i da se njihov zahtjev za reviziju proglasi nedopuštenim. Također primjećuje da je ova vrsta zahtjeva izvanredno pravno sredstvo i da se, što se tiče činjeničnih razmatranja, ne može proglasiti dopuštenim, osim ako "podnositelj zahtjeva naknadno otkrije relevantne činjenice ili uvjerljive dokaze na koje se nije mogao osloniti u prethodnom postupku" (članak 123. Zakona o Saveznom upravnom sudu), što ovdje nije slučaj.

131. Nadalje, činjenica da se u nekim slučajevima Savezni upravni sud usprotivio vraćanju tražitelja azila u "dublinske" države, uključujući i onaj obitelji s malom djecom koja je trebala biti vraćena u Italiju, ili ga je podvrgnuo uvjetima (vidi stavke 26. i 27. ove presude), također ukazuje na to da taj sud obično provodi temeljito ispitivanje svake pojedinačne situacije i, kako ističe švicarska Vlada, ne oklijeva pozvati se na "suverenitetnu klauzulu" sadržanu u članku 3. (2) Dublinske uredbe.

132. Iz toga slijedi da su podnositelji zahtjeva imali na raspolaganju djelotvorno pravno sredstvo u odnosu na svoje prigovore na temelju članka 3. U skladu s tim, njihov prigovor na temelju članka 13. Konvencije u vezi s člankom 3. mora biti odbačen kao očigledno neosnovan, u skladu s člankom 35. stavcima 3. (a) i 4. Konvencije.

III. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

133. Članak 41. Konvencije propisuje:

"Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci."

A. Šteta

134. Podnositelji zahtjeva nisu podnijeli nikakav zahtjev za pravednu naknadu u odnosu na materijalnu štetu. Sukladno tome, Sud smatra kako nije potrebno dodijeliti nikakav iznos s tog naslova.

135. Podnositelji zahtjeva potraživali su 7.500 eura (EUR) na ime naknade nematerijalne štete.

136. Vlada je naglasila da podnositelji zahtjeva nisu bili premješteni u Italiju i ustvrdila kako bi zaključak da bi takvo premještanje bilo u suprotnosti s člankom 3. Konvencije predstavljao dovoljnu pravednu naknadu.

137. Sud smatra da njegov zaključak u stavku 122. ove presude sam po sebi predstavlja dostatnu pravednu naknadu za bilo koju nematerijalnu štetu koju su podnositelji zahtjeva pretrpjeli (vidi, u tom smislu, *Beldjoudi protiv Francuske*, 26. ožujka 1992., stavci 79. i 86., Serija A br. 234-; *M. i drugi protiv Bugarske*, br. 41416/08, stavci 105. i 143., 26. srpnja 2011; i *Nizamov i drugi protiv Rusije*, br. 22636/13, 24034/13, 24334/13 i 24328/13, stavak 50., 7. svibnja 2014.).

B. Troškovi i izdaci

138. Podnositelji zahtjeva pred Vijećem su potraživali 3.585 EUR u odnosu na nagrade plaćene njihovim punomoćnicima i 262 švicarska franka (CHF) (215 EUR) za troškove tumačenja u svezi s njihovim sastancima s njihovim punomoćnicima.

139. Vlada nije prigovorila tom zahtjevu.

140. Dana 3. travnja 2014. podnositelji zahtjeva podnijeli su dodatni zahtjev za pravednu naknadu pored onoga podnesenog pred Vijećem. Dodatno potraživanje odnosilo se na troškove pripreme i zastupanja na raspravi od 12. veljače 2014. Dodatni troškovi iznosili su 10.196 CHF.

141. Vlada je osporila taj dodatni zahtjev, tvrdeći da je podnesen nepravovremeno.

142. Prema sudskoj praksi Suda, podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno nastali i bili potrebni te da je njihova visina razumna. Sud u ovom predmetu, uzimajući u obzir dokumente u svom posjedu i svoju sudsku

praksu, smatra da je iznos od 7.000,00 eura (EUR) razuman za pokrivanje troškova sa svih naslova, te ga dodjeljuje podnositeljima zahtjeva.

C. Zatezna kamata

143. Sud smatra primjerenim da se zatezna kamata temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ TIH RAZLOGA SUD

1. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da su prigovori povrede članka 3. Konvencije dopušteni, dok je ostatak zahtjeva nedopušten;
2. *Presuđuje* s četrnaest glasova za i tri protiv da bi došlo do povrede članka 3. Konvencije kada bi podnositelji zahtjeva bili vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti najprije ne pribave pojedinačna jamstva od talijanskih vlasti da će odgovornost za podnositelje zahtjeva biti preuzeta na način prilagođen dobi djece i da će obitelj ostati zajedno;
3. *Presuđuje*, jednoglasno, da odluka Suda u točki 2. izreke sama po sebi predstavlja dovoljnu pravednu naknadu za bilo koju nematerijalnu štetu koju su podnositelji zahtjeva pretrpjeli;
4. *Presuđuje*, jednoglasno,
 - (a) da tužena država podnositeljima zahtjeva treba u roku od tri mjeseca isplatiti sljedeći iznos koji je potrebno preračunati u valutu tužene države po tečajnoj stopi važećoj na dan namirenja: 7.000,00 EUR (sedam tisuća eura), na ime naknade troškova i izdataka, uz sve poreze koji bi mogli biti obračunati podnositeljima zahtjeva;
 - (b) da se od proteka prethodno navedena tri mjeseca do namirenja na gore navedeni iznos plaća obična kamata koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda.

Sastavljeno na engleskom i francuskom jeziku, i objavljeno na javnoj raspravi u Zgradi ljudskih prava, Strasbourg, 4. listopada 2014. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Lawrence Early
Pravni savjetnik

Dean Spielmann
Predsjednik

U skladu s člankom 45., stavkom 2. Konvencije i Pravilom 74., stavkom 2. Poslovnika Suda, izdvojena mišljenja sudaca Casadevall, Berro-Lefèvre i Jäderblom dodana su ovoj presudi.

D.S.
T.LE.

ZAJEDNIČKO DJELOMIČNO SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUDACA CASADEVALLA, BERRO-LEFÈVRE I JÄDERBLOM

(Prijevod)

Nažalost se ne slažemo s većinom sudaca Velikog vijeća u njihovom zaključku da bi Švicarska povrijedila članak 3. Konvencije kad bi podnositelji zahtjeva bili vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti najprije ne pribave pojedinačna jamstva od talijanskih vlasti da će odgovornost za podnositelje zahtjeva biti preuzeta na način prilagođen dobi djece i da će obitelj ostati zajedno.

Počevši s predmetom *Soering* (*Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 7. srpnja 1989. godine, Serija A br. 161), Sud je dosljedno smatrao da bi došlo do povrede članka 3. u slučaju slanja pojedinca u drugu državu kada postoje značajni razlozi za uvjerenje da će predmetni pojedinac, ako bude izručen ili protjeran, biti suočen sa stvarnom opasnosti od podvrgavanja mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni u državi primateljici. Osnovu za odgovornost predstavlja činjenica da je država koja ga vraća poduzela radnje koje za izravnu posljednicu imaju izlaganje pojedinca zabranjenom zlostavljanju. Ta radnja predstavlja olakšavanje uskraćivanja prava podnositelja zahtjeva od strane druge države kroz postupak protjerivanja.

Obično, kao što je Sud primijetio u presudi *Soering*, odgovornost na temelju Konvencije nastaje kad se povreda stvarno dogodila; vjerojatnost povrede nije dovoljna. Međutim, Sud je jasno naveo da, "kada podnositelj zahtjeva tvrdi da bi odluka o njegovom izručenju, ako se provede, bila u suprotnosti s člankom 3. zbog njezinih predvidljivih posljedica u zemlji moliteljici, odstupanje od tog načela je, s obzirom na ozbiljnu i nepopravljivu prirodu navodne patnje koju riskira, potrebno kako bi se osigurala učinkovitost mjere zaštite predviđene tim člankom" (vidi *Soering*, prethodno citirano, stavci 90.-91.). Apsolutna priroda prava zajamčenih člankom 3. i nepovratnost učinaka mučenja i drugih teških oblika zlostavljanja opravdavaju smatranje država odgovornima zbog izlaganja pojedinaca opasnosti od takvog postupanja. Rizik mora biti "stvaran", što znači da opasnost mora biti predvidljiva i dovoljno konkretna.

Sud je utvrdio u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* ([VV], br. 30696/09, ECHR 2011), u kojem se protjerivanje podnositelja zahtjeva iz Belgije u Grčku već bilo dogodilo u vrijeme prigovora Sudu, da su ponižavajući uvjeti pritvora i životni uvjeti podnositelja zahtjeva u Grčkoj bili dobro poznati prije premještanja podnositelja zahtjeva te da su se mogli lako utvrditi iz širokog broja izvora (stavak 366.).

U presudi *M.S.S.*, Sud je opisao nedostatke grčkih postupaka za azil i životnih uvjeta tražitelja azila tijekom tih postupaka. Sistemski nedostaci i nedostatak volje grčke države da se njima bavi bili su očiti.

U ovom predmetu, opis sustava za prihvata tražitelja azila u Italiji pokazuje da postoje mnogi nedostaci, uglavnom zbog periodičnog dolaska velikog broja tražitelja azila. Talijanska Vlada, u svojstvu umješaka, opisala je kako sa pokušava nositi sa situacijom. Očito je da su potrebna veća sredstva kako bi se osigurali prihvatljivi uvjeti za sve tražitelje azila, osobito za ranjive skupine kao što su obitelji s djecom.

Kao što većina s pravom zaključuje, potrebno je razlikovati situaciju u Italiji od one u Grčkoj u vrijeme presude *M.S.S.*, a struktura i cjelokupna situacija organizacije prihvata u Italiji ne mogu same za sebe djelovati kao prepreka svim udaljenjima u tu zemlju (vidi stavke 114.-115. te presude). Naš zaključak je isti kao i onaj većine, odnosno da opći nedostaci u talijanskom sustavu za prihvata tražitelja azila nisu takve vrste ili stupnja da bi opravdali potpunu zabranu vraćanja obitelji u tu zemlju.

U tom smislu napominjemo kako UNHCR nije savjetovao nijednoj "dublinkoj" državi da zaustavi vraćanja tražitelja azila u Italiju, dok je dao izričitu preporuku u tom smislu glede vraćanja u Grčku. Izvješća sastavljena od strane vladinih i nevladinih institucija i organizacija u svezi s organizacijom prihvata u Italiji svjedoče o doduše teškoj situaciji. Međutim, ona također pokazuju da Italija nije sistemski nesposobna za pružanje podrške i objekata za tražitelje azila; ona prikazuju detaljnu strukturu usluga i skrbi osmišljenu kako bi se zadovoljile potrebe tražitelja azila. Neka izvješća, sastavljena od strane UNHCR-a i Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, upućuju na nedavna poboljšanja u svrhu otklanjanja nekih nedostataka. Nadalje napominjemo da ni UNHCR ni Povjerenik za ljudska prava nisu zatražili dopuštenje da se umiješaju u ovaj postupak, dok su smatrali nužnim to učiniti u predmetu *M.S.S.*

Pitanje je, dakle, otkrivaju li navodi podnositelja zahtjeva u svezi s uvjetima u talijanskim prihvatnim objektima konkretan rizik od postupanja protivnog članku 3. u njihovoj pojedinačnoj situaciji.

Prilikom donošenja takve ocjene nije dovoljno dokazati da značajan broj tražitelja azila ostaje bez smještaja ili je smješten u objekte bez dostatne privatnosti, ili čak u nezdrave ili nasilne uvjete. Mora se ocijeniti jesu li pojedinačne okolnosti podnositelja zahtjeva trebale navesti švicarske vlasti na zaključak da postoji stvarna opasnost od zlostavljanja od strane talijanskih vlasti ako podnositelji zahtjeva budu poslani natrag u Italiju.

U ovom predmetu talijanske vlasti preuzele su odgovornost za podnositelje zahtjeva čim su oni stigli u Italiju. Iako nisu surađivali (u početku su pružili lažni identitet), identificirani su u roku od deset dana i smješteni u prihvatni centar CARA u Bariju.

Također primjećujemo da su podnositelji zahtjeva prigovorili na situaciju u prihvatnim objektima općenito te da su tvrdili kako su njihovi životni uvjeti tijekom dva dana koja su proveli u centru CARA u Bariju bili neprihvatljivi zbog nedostatka privatnosti i time prouzročenog nasilja.

Međutim, napominjemo da podnositelji zahtjeva nisu ni u kojoj fazi tvrdili da su bili podvrgnuti zlostavljanju ili da su bili razdvojeni.

U tom smislu, situacija podnositelja zahtjeva bitno se razlikuje od stanja krajnjeg materijalnog siromaštva koje je Sud primijetio u presudi *M.S.S.* Prema našem mišljenju, dakle, ne može se reći da su životni uvjeti s kojima se suočila obitelj Tarakhel po dolasku u Italiju dostigli minimalni prag težine potreban da bi ušli u domašaj članka 3.

Zanimljivo je primijetiti da su, kada je Savezni ured za migraciju prvi put s njima razgovarao u svezi s njihovim zahtjevom za azil u Švicarskoj, podnositelji zahtjeva nastojali opravdati svoj zahtjev, tvrdeći da su životni uvjeti u Italiji bili teški i da prvi podnositelj zahtjeva ne bi mogao pronaći posao u toj zemlji. Podnositelji zahtjeva nisu u tom trenutku naveli nijednu drugu tvrdnju koja se odnosi na njihovu osobnu situaciju ili njihova nedavna iskustva u Italiji.

Dotična upravno tijelo stoga je, prema našem mišljenju, s pravom smatralo da "... životni uvjeti u Italiji [nisu] nalog za udaljenje i vraćanje [činili] neprovedivim".

Nikakve informacije nisu pružene u svezi s ekonomskim okolnostima podnositelja zahtjeva ili njihovim mogućnostima da sami organiziraju smještaj. Međutim, primjećujemo kako su imali sredstava za putovanje u Austriju i dalje u Švicarsku i za uzdržavanje tijekom razdoblja kada nisu bili zbrinuti od strane talijanskih, austrijskih i švicarskih vlasti. Samo ako ne bi mogli organizirati privatni smještaj, morali bi se osloniti na talijanske vlasti da im osiguraju mjesto za život.

U svjetlu gore navedenog, možemo zaključiti da opasnost za podnositelje zahtjeva od podvrgavanja nečovječnom ili ponižavajućem postupanju nije dovoljno konkretna da bi se Švicarska smatrala odgovornom za povredu članka 3. kad bi izvršila nalog za udaljenje i vraćanje podnositelja zahtjeva u Italiju.

Sve u svemu, ne možemo shvatiti kako je moguće odstupiti od zaključaka Suda u brojnim nedavnim predmetima i opravdati promjenu naše sudske prakse u razmaku od nekoliko mjeseci: vidi predmet *Mohammed Hussein i drugi protiv Nizozemske i Italije* ((odluka), br. 27725/10, 2. travnja 2013.), u kojem je Sud jednoglasno presudio da ne postoje nikakvi sistemski nedostaci kao ni razlozi za uvjerenje da tražiteljica azila i njezino dvoje male djece ne bi primili odgovarajuću podršku da su bili poslani natrag u Italiju iz Nizozemske. Isti je pristup usvojen u šest drugih predmeta koji se odnose na vraćanja u Italiju (vidi *Halimi protiv Austrije i Italije* (odluka), br. 53852/11, 18. lipnja 2013.; *Abubeker protiv Austrije i Italije* (odluka), br. 73874/11, 18. lipnja 2013.; *Daytbegova i Magomedova protiv Austrije* (odluka), br. 6198/12, 4. lipnja 2013.; *Miruts Hagos protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 9053/10, 27. kolovoza 2013.; *Mohammed Hassan i drugi protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 40524/10, 27.

kolovoza 2013.; i *Husein Diirshi i drugi protiv Nizozemske i Italije* (odluka), br. 2314/10, 10. rujna 2013.).

Načela utvrđena pravom Europske unije ne mogu se zanemariti, a posebno ne ona koja se primjenjuju na Švicarsku prema uvjetima sporazuma o pridruživanju od 26. listopada 2004. Sud pravde Europske unije je, u svojoj presudi citiranoj u stavku 33., istaknuo da se europski sustav azila temelji na uzajamnom povjerenju i pretpostavci poštivanja prava Europske unije od strane drugih država članica, a posebice, temeljnih prava. Istina je da se ova pretpostavka može pobiti "kada [država] ne može ne biti svjesna da sistemski nedostaci u postupku za azil i uvjetima prihvata tražitelja azila u toj državi članici predstavljaju značajne razloge za uvjerenje da bi se tražitelj azila suočio sa stvarnom opasnošću da bude podvrgnut nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu te odredbe" (vidi *N. S. protiv državnog tajnika za Ministarstvo unutarnjih poslova i M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H. protiv povjerenika za zahtjeve izbjeglica, ministra pravosuđa, ravnopravnosti i pravne reforme* (CJEU C-411/10 i C-493/10), stavak 106.).

Većina upućuje u stavku 104. na obrazloženje Vrhovnog suda Ujedinjenog Kraljevstva u njegovoj presudi od 19. veljače 2014., prema kojem, bez obzira na to postoje li sistemski nedostaci u sustavu neke države za prihvata tražitelja azila, opasnost bi trebala biti ispitana na osnovi svakog pojedinog slučaja.

Ponavljamo kako u ovom predmetu ne postoji ništa što pokazuje da su budući izgledi podnositelja zahtjeva, kad bi bili vraćeni u Italiju, iz materijalne, tjelesne ili psihičke perspektive, otkrivali dovoljno stvaran i neposredan rizik od poteškoća dovoljno teških da potpadaju u domašaj članka 3. Ne postoji ništa što bi sugeriralo da bi obitelj Tarakhel ostala bez podrške i sadržaja koje Italija osigurava na temelju Zakonodavne uredbe br. 140/2005 o minimalnim standardima za prihvata tražitelja azila. Naprotiv, talijanske vlasti obavijestile su tuženu Vladu da će podnositelji zahtjeva biti smješteni u Bologni u jedan od objekata financiranih iz ERF-a.

Međutim, većina nije smatrala ta jamstva dostatnima te je zatražila detaljne i pouzdane (*sic*) informacije o brojnim pitanjima: točnom odredišnom objektu, postojanju materijalnih uvjeta za prihvata prilagođenih dobi djece, te očuvanju obiteljske zajednice.

Tužena država napomenula je da suradnja s talijanskim vlastima u premještanju osoba kojima je potrebna posebna zaštita, kao što su obitelji s malom djecom, dobro funkcionira, zahvaljujući osobito prisutnosti švicarskog časnika za vezu u dublinskom odjelu talijanskog Ministarstva unutarnjih poslova.

Moramo li ipak nametnuti Švicarskoj dodatne zahtjeve u budućnosti – a samim time i bilo kojoj drugoj zemlji u istoj situaciji – unatoč činjenici kako nije dokazano postojanje niti sistemskih nedostataka ni stvarne i potkrijepljene opasnosti od zlostavljanja?

Hoće li takva jamstva biti potrebna za sve tražitelje azila koji bi trebali biti poslani natrag u Italiju – koji su, prema presudi *M.S.S.*, članovi skupine stanovništva u posebno nepovoljnom i ranjivom položaju kojima je potrebna posebna zaštita – ili samo za obitelji s djecom?

Nema sumnje da je za švicarske vlasti bilo jasno predvidljivo da bi standardi smještaja podnositelja zahtjeva u Italiji mogli biti loši. Čak i kad bi ti uvjeti bili slični onima u centru CARA u Bariju, ne bi predstavljali nečovječno ili ponižavajuće postupanje u pogledu njihove vrste, stupnja i intenziteta (vidi gore). Činjenica da bi oni također utjecali na djecu, koja su posebno ranjiva, ne dovodi nas ni do kakvog drukčijeg zaključka. Moguće je da bi takvi uvjeti, ako se protežu tijekom dugog razdoblja, na kraju mogli dovesti do povrede članka 3. Kad bi to bio slučaj, bilo bi previše dalekosežno smatrati švicarske vlasti odgovornima jer nisu uključile tu mogućnost u svoju procjenu rizika. Umjesto toga, Italija, kao potpisnica Konvencije, odgovarala bi za navodnu povredu članka 3., a podnositelji zahtjeva i dalje bi mogli podnijeti žalbu talijanskim vlastima.