



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2015. Ovaj prevod je realiziran zahvaljujući pomoći Fonda povjerenja Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On ne obavezuje Sud. Ako su vam potrebne dodatne informacije, pogledajte naznaku o autorskim pravima na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2015. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2015. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

VELIKO VIJEĆE

PREDMET TARAKHEL protiv ŠVICARSKE

(Predstavka broj 29217/12)

PRESUDA
[IZVODI]

STRASBOURG

4. novembra 2014. godine

Ova presuda je konačna, ali može biti predmet redakcijskih izmjena.

U predmetu Tarakhel protiv Švicarske,

Evropski sud za ljudska prava, zasijedajuću u Velikom vijeću u sljedećem 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, *sudije*,

i Lawrence Early, *pravni savjetnik*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost, koje je održano 12. februara i 10. septembra 2014. godine,

donosi sljedeću presudu, koja je usvojena tog dana:

POSTUPAK

1. Postupak u ovom predmetu je pokrenut predstavkom (broj 29217/12) koju je Sudu podnijelo osmero afganistanskih državljana (kolektivno, “podnositelji predstavke”), gosp. Golajan Tarakhel (“prvi podnositelj predstavke”), rođen 1971. godine, njegova supruga, gđa Maryam Habibi (“druga podnositeljica predstavke”), rođena 1981. godine, te njihovo šestero malodobne djece, Arezoo, rođena 1999. godine, Mohammad, rođen 2001. godine, Nazanin, rođena 2003. godine, Shiba, rođena 2005. godine, Zeynab, rođena 2008. godine, i Amir Hassan, rođen 2012. godine, koji svi žive u Lozani, protiv Švicarske Konfederacije na osnovu člana 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (“Konvencija”) 10. maja 2012. godine.

2. Podnositelje predstavke je zastupala gđa Chloé Bregnard Ecoffey, djelujući u ime Službe za pravnu pomoć prognanicima (*Service d’Aide Juridique aux Exilés – SAJE*). Švicarsku vladu (“Vlada”) je zastupao njen

zastupnik, gosp. Frank Schürmann, šef Odjeljenja za međunarodnu zaštitu ljudskih prava Federalnog ureda pravde.

3. Pozivajući se na članove 3. i 8. Konvencije, podnositelji predstavke su u osnovi naveli da bi bili izloženi neljudskom i ponižavajućem postupanju ako bi bili vraćeni u Italiju zbog toga što bi bili izloženi riziku da će ostati bez smještaja ili da će biti smješteni u neljudskim i ponižavajućim uvjetima. Prema njihovoj tvrdnji, taj rizik proizilazi iz izostanka pojedinačnih garancija u pogledu preuzimanja odgovornosti o njima zbog sistemskih nedostataka u vezi s prihvatom podnositelja zahtjeva za azil u Italiji.

U pogledu članova 13. i 3. Konvencije, podnositelji predstavke su dalje istakli da švicarske vlasti nisu dovoljno pažljivo ispitale njihove lične okolnosti te da nisu uzele u obzir njihovu porodičnu situaciju.

4. Dana 25. juna 2012. godine, predstavka je saopćena Vladi.

5. Dana 24. septembra 2013. godine, Vijeće kojem je dodijeljena predstavka, u sljedećem sastavu: Guido Raimondi, Danutè Jočienè, Peer Lorenzen, András Sajó, Işıl Karakaş, Nebojša Vučinić i Helen Keller, sudije, i Stanley Naismith, registrar odjeljenja, je ustupilo nadležnost Velikom vijeću budući da nijedna stranka u postupku, nakon što su bile konsultirane u tu svrhu, nije uložila prigovor (član 30. Konvencije i pravilo 72. Pravila Suda). Sastav Velikog vijeća je određen u skladu s odredbama člana 26. st. 4. i 5. Konvencije i pravilom 24. Na posljednjem vijećanju, Paul Lemmens i Nona Tsotsoria, sudije zamjenici, su zamijenili Inetu Ziemele i Peera Lorenzena, koji su bili spriječeni da učestvuju u daljnjem razmatranju predmeta (pravilo 24. stav 3).

6. Podnositelji predstavke i Vlada su dostavili pismena zapažanja o prihvatljivosti i meritumu predstavke (pravilo 59. stav 1). Zapažanja su dostavile i vlade Italije, Nizozemske, Švedske, Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva, te organizacije *Defence for Children*, Savjetodavni centar za prava pojedinca u Evropi ("Centar AIRE"), Evropsko vijeće za izbjeglice i prognanike ("EVIP") te *Amnesty International*, kojima je predsjednik Suda dozvolio da interviraju u pismenoj formi (član 36. stav 2. Konvencije i pravilo 44. stav 3). Italijanska vlada je također pozvana da učestvuje u usmenom postupku.

7. Rasprava se održala u Palati ljudskih prava u Strasbourgu 12. februara 2014. godine (pravilo 59. stav 3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *u ime Vlade:*

Gosp.F. SCHÜRMAN, šef Odjeljenja za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, Federalni ured pravde, Federalni odjel pravde i policije,
Gosp. B. DUBEY, zamjenik šefa Odjeljenja za evropsko pravo i saradnju Schengen/Dablin, Federalni ured pravde, Federalni odjel pravde i policije,

zastupnik,

savjetnik,

Gđa D. STEIGER LEUBA, tehnički savjetnik Odjeljenja za međunarodnu zaštitu ljudskih prava, Federalni ured pravde, Federalni odjel pravde i policije, *savjetnica*,
 Gosp. J. HORNI, zamjenik šefa odsjeka, Odjeljenje u Dublinu, Federalni ured za migracije, Federalni odjel pravde i policije, *savjetnik*,
 Gđa V. HOFER, oficir za vezu "Dublin" pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, Federalni ured pravde, Federalni odjel pravde i policije, *savjetnik*.

(b) *u ime podnositelja predstavke:*

Gđa C. BREGNARD ECOFFEY, šef SAJE, *pravna zastupnica*,
 Gđa K. POVLAČIĆ, *savjetnica*;

(c) *u ime italijanske vlade (treće lice-umješak)*

Gđa P. ACCARDO, *kozastupnica*,
 Gosp. G. MAURO PELLEGRINI, *kozastupnik*.

Sud je saslušao gosp. Schürmanna, gosp. Hornija, gđu Bregnard Ecoffey, gđu Povlakic i gđu Accardo, te njihove odgovore na pitanja sudija.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

8. Činjenice predmeta se mogu rezimirati kako slijedi.

9. Neutvrđenog datuma, prvi podnositelj predstavke je napustio Afganistan te otišao u Pakistan gdje je upoznao i oženio drugu podnositeljicu predstavke. Oni su potom preselili u Iran gdje su živjeli petnaest godina.

10. Neutvrđenog datuma, par i njihova djeca su napustili Iran te otišli u Tursku, odakle su brodom krenuli ka Italiji. Prema zaključcima italijanske policije i identifikacionim formularima koji su se nalazili u prilogu zapažanja italijanske vlade, podnositelji predstavke (par i njihovo petero najstarije djece) su se iskrcali na obali Kalabrije 16. jula 2011. godine, gdje su odmah podvrgnuti postupku EURODAC (fotografiranju i uzimanju otisaka prstiju), nakon što su predočili lažni identitet. Istog dana, par i njihovo petero djece su smješteni u prihvatni objekat koji su stavili na raspolaganje općinske vlasti Stignana (provincija kalabrijske regije), gdje su ostali do 26. jula 2011. godine. Tog dana su premješteni u Prihvatni centar za azilante (*Centro di Acoglienza per Richiedenti Asilo*, "CARA") u Bariju, regija Apulija, nakon što je njihov pravi identitet ustanovljen.

11. Prema podnositeljima predstavke, životni uvjeti u centru su bili loši, naročito zbog nedostatka adekvatnih sanitarnih objekata, izostanka privatnosti i klime nasilja među osobama koje su tamo bile smještene.

12. Dana 28. jula 2011. godine, podnositelji predstavke su napustili Prihvatni centar za azilante CARA u Bariju bez dozvole. Oni su potom otputovali u Austriju, gdje su ponovo registrirani u sistemu EURODAC 30. jula 2011. godine. U Austriji su podnijeli su zahtjev za azil. Zahtjev je odbijen. Dana 1. augusta 2011. godine, Austrija je podnijela zahtjev za preuzimanje odgovornosti o podnositeljima predstavke italijanskim vlastima, koje su formalno odobrile zahtjev 17. augusta 2011. godine. Neutvrđenog datuma, podnositelji predstavke su otputovali u Švicarsku. Dana 14. novembra 2011. godine, austrijske vlasti su informirale svoje italijanske kolege da je prebacivanje otkazano jer su podnositelji predstavke nestali.

13. Dana 3. novembra 2011. godine, podnositelji predstavke su podnijeli zahtjev za azil u Švicarskoj.

14. Dana 15. novembra 2011. godine, Federalni ured za migracije ("FUM") je ispitao prvog podnositelja predstavke i drugu podnositeljicu predstavke, koji su izjavili da su životni uvjeti u Italiji teški i da bi bilo nemoguće da prvi podnositelj predstavke tamo nađe posao.

15. Dana 22. novembra 2011. godine, FUM je zatražio od italijanskih vlasti da preuzmu odgovornost o podnositeljima predstavke. U svojim zapažanjima, švicarska vlada i italijanska vlada su se složile da je Italija prećutno prihvatila zahtjev.

16. Odlukom od 24. januara 2012. godine, FUM je odbio zahtjev za azil podnositelja predstavke te je izdao nalog za njihovo vraćanje u Italiju. Upravna vlast je smatrala da "teški životni uvjeti u Italiji ne čine nalog za vraćanje neprovodivim", da je, prema tome, na italijanskim vlastima da osiguraju izdržavanje podnositelja predstavke" i da "švicarske vlasti [nemaju] nadležnost da supstituiraju italijanske vlasti." Na osnovu takvih razmatranja, on je zaključio da "spis ne sadrži nikakav konkretan element koji bi ukazivao na rizik po život podnositelja predstavke u slučaju njihovog povratka u Italiju."

17. Dana 2. februara 2012. godine, podnositelji predstavke su se žalili Federalnom upravnom sudu. U prilog svojoj žalbi, oni su naveli da su uvjeti za prihvatanje azilanta u Italiji u suprotnosti sa članom 3. Konvencije te da federalne vlasti nisu posvetile dovoljno pažnje njihovoj žalbi u tom pogledu.

18. Presudom od 9. februara 2012. godine, Federalni upravni sud je odbio žalbu te potvrdio odluku FUM-a u cijelosti. Sud je smatrao da "iako postoje nedostaci u vezi s prihvatom i socijalnom skrbi, te se o podnositeljima zahtjeva za azil ne mogu uvijek brinuti vlasti ili privatne karitativne institucije", ne postoji dokaz u dosjeu kojim bi se mogla "dovesti u pitanje pretpostavka da se Italija povinuje svojoj obavezi na osnovu javnog međunarodnog prava." U vezi s postupkom podnositelja predstavke,

on je smatrao da “oni, prilikom odlučivanja da oputuju u Švicarsku, nisu dali priliku italijanskim vlastima da preuzmu svoje obaveze u pogledu situacije [podnositelja predstavke].”

19. Dana 13. marta 2012. godine, podnositelji predstavke su zatražili da FUM obnovi postupak i da im dodijeli azil u Švicarskoj. Oni su istakli da njihova situacija nije bila ispitana detaljno. FUM je proslijedio zahtjev Federalnom upravnom sudu, koji ga je rekvalificirao kao “zahtjev za reviziju” presude od 9. februara 2012. godine te ga je odbio presudom od 21. marta 2012. godine uz obrazloženje da podnositelji predstavke nisu dostavili nikakav novi dokaz na koji se nisu mogli pozvati za vrijeme redovnog postupka. Podnositelji predstavke su u osnovi zasnovali svoj zahtjev na detaljnom objašnjenju svog boravka u Italiji i činjenici da njihova djeca sada pohađaju školu u Švicarskoj.

20. Dopisom od 10. maja 2012. godine, koji je Sekretarijat Suda primio 15. maja, podnositelji predstavke su se obratili Sudu te zatražili od Suda da putem privremene mjere zahtijeva od švicarske vlade da ih ne deportira dok traje postupak.

21. Dana 18. maja 2012. godine, Sekretarijat je informirao zastupnika švicarske vlade putem faksa da je vršilac dužnosti predsjednika odjeljenja kojem je dodijeljen predmet odlučio da zatraži od švicarske vlade, na osnovu člana 39. Pravila Suda, da ne deportira podnositelje predstavke za vrijeme trajanja postupka pred Sudom.

(...).

III. RELEVANTNO PRAVO EVROPSKE UNIJE

(...)

35. Regulativa Dablin II je nedavno zamijenjena Regulativom broj 604/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. juna 2013. godine (“Regulativa Dablin III), čija je svrha jačanje efikasnosti sistema “Dablin” i pravnih garancija osobama koje su predmet postupka “Dablin”. Jedan od njenih ciljeva je osiguranje porodičnog jedinstva, te ona pridaje posebnu važnost potrebama maloljetnika bez pratnje i drugih osoba kojima je potrebna posebna zaštita. (...)

Član 6.

Garancije za maloljetnike

“1. Najbolji interesi djeteta su primarno pitanje za države članice u svim postupcima predviđenim ovom regulativom.

(...)

3. Pri procjenjivanju najboljih interesa djeteta, države članice usko saraduju međusobno, a naročito vode računa na propisan način o sljedećim faktorima:

- (a) mogućnostima ujedinjenja porodice;
- (b) dobrobiti i socijalnom razvoju maloljetnika;
- (c) pitanjima bezbjednosti i sigurnosti, naročito kada postoji rizik da maloljetnik postane žrtva trgovine ljudima;
- (d) mišljenju maloljetnika u skladu s njegovom dobi i zrelosti.”

(...).

PRAVO

(...)

I. NAVODNA POVREDA ČLANA 3. KONVENCIJE

A. Argumenti stranaka u postupku

1. Podnositelji predstavke

57. Podnositelji predstavke su istakli da mehanizmi prihvata podnositelja zahtjeva za azil imaju sistemske nedostatke koji se odnose na: poteškoće u vezi s pristupom prihvatnim objektima zbog sporosti postupka identifikacije; kapacitet smještaja tih objekata, koji su u svakom slučaju smatrali nedovoljnim; te neadekvatne životne uvjete u raspoloživim objektima. U prilog svojim argumentima, podnositelji predstavke su se pozvali na zaključke sljedećih organizacija: Švicarsko vijeće za izbjeglice (“SFH-OSAR”), *Uvjeti prihvata u Italiji: Izvještaj o postojećoj situaciji podnositelja zahtjeva za azil i korisnika zaštite, naročito povratnika u okviru Dablina*, Bern, oktobar 2013 (“izvještaj SFH-OSAR”); PRO AZIL, Maria Bethke, Dominik Bender, *Zur Situation von Flüchtlingen in Italien*, od 28. februara 2011, www.proasyl.de (“izvještaj PRO AZIL”); Jesuit Refugee Service-Europe (JRS), *Dublin II info country sheets. Country: Italy*, novembar 2011 (“izvještaj JRS”); Visoki komesarijat za izbjeglice Ujedinjenih nacija, *UNHCR Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy*, juli 2012 (“Preporuke UNHCR-a iz 2012. godine”); izvještaj Nilsa Muižnieksa, Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, objavljen 18. septembra 2012. godine, nakon njegove posjete Italiji od 3. do 6. jula 2012. godine (“izvještaj Komesara za ljudska prava iz 2012. godine”); Evropska mreža za tehničku saradnju o primjeni regulative Dablin

II, *Dublin II Regulation National Report on Italy*, od 19. decembra 2012. godine (“izvještaj Evropeke mreže Dublin II iz 2012. godine”).

(a) Sporost postupka identifikacije

58. Podnositelji predstavke su istakli da je pravo podnositelja zahtjeva za azil na smještaj u okviru centra CARA ili objekata koji pripadaju mreži SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) “[ostvareno] tek nakon” što je policija formalno registrirala njihov zahtjev za azil (*verbalizzazione*). Oni su istakli da u praksi prođe ponekad nekoliko sedmica, čak nekoliko mjeseci, između momenta kada se predmetne osobe prijave imigracionom odjelu nadležnog policijskog sjedišta i momenta registriranja. U međuvremenu, predmetne osobe nemaju smještaj. Prema podnositeljima predstavke, takav zaključak je formalno donio Upravni sud u Frankfurtu u svojoj presudi od 9. jula 2013. godine (...), na osnovu informacija koje je dostavio SFH-OSAR i organizacija *Borderline-europe*. Dake, prema njihovom mišljenju, postoje nedostaci u implementaciji upravnog postupka predviđenog zakonom. Međutim, oni su priznali da se situacija donekle razlikuje u pogledu podnositelja zahtjeva za azil koji su vraćeni u Italiju na osnovu Regulative Dublin, koji teoretski imaju neposredan pristup ne samo centru CARA i objektima koji pripadaju SPRAR-u nego i objektima koje obezbjeđuju općinske vlasti i onima koji su stvoreni na osnovu projekata koje je finansirao Evropski fond za izbjeglice (EFI) u periodu 2008-2013.

(b) Kapacitet smještaja prihvatnih objekata

59. Podnositelji predstavke su priznali da su objekti koje je finansirao EFI namijenjeni osobama koje su premještene na osnovu Regulative Dublin, ali su istakli da je broj raspoloživih mjesta nedovoljan u odnosu na broj premještanih osoba. Pozivajući se na izvještaj SFH-OSAR, oni su istakli da je 2012. godine bilo samo 220 mjesta na raspolaganju za 3551 premještenu osobu, od kojih je 2981 osoba došla iz Švicarske.

60. U pogledu raspoloživosti centra CARA i objekata koji pripadaju SPRAR-u, podnositelji predstavke su istakli da je osobama vraćenim na osnovu “Dablina” teško da dobiju pristup tim objektima.

61. U pogledu objekata koji pripadaju mreži SPRAR, podnositelji predstavke – citirajući ponovo izvještaj SFH-OSAR – su istakli da je samo 5% osoba koje su tamo smještene u 2012. godini bilo premješteno na osnovu Regulative Dublin i da je samo 6,5% osoba od tog broja došlo iz Švicarske, premda premještaji iz te zemlje čine 85% od ukupnog broja osoba premještenih u Italiju na osnovu “Dablina”. Podnositelji predstavke su iz toga zaključili da je veliki broj osoba koje su vraćene na osnovu postupka “Dublin” ostalo bez smještaja. Oni su dodali da je, prema SFH-OSAR-u, bilo mnogo slučajeva u kojima članovi porodica koji su premješteni u Italiju nisu bili smješteni zajedno.

62. Podnositelji predstavke su dostavili uopćene podatke o smještaju podnositelja zahtjeva za azil, bilo da su predmet postupka “Dublin” ili ne. U tom pogledu su istakli da je broj zahtjeva za azil u Italiji bio 34 115 u 2011. godini, a 15 715 u 2012. godini, te da je u 2013. zabilježen porast broja zahtjeva. Prema izvještaju SFH-OSAR, broj izbjeglica u Italiji je bio 64 000 u 2012. godini. Prema istom izvoru, u centru CARA je bilo samo 8000 mjesta u 2012. godini, a lista čekanja je bila tako duga da za većinu podnositelja zahtjeva nije bilo nikakve stvarne perspektive da će dobiti smještaj.

63. U pogledu objekata koji pripadaju SPRAR-u, u izvještaju SFH-OSAR je naznačeno da je broj mjesta bio 4800, a da je 5000 osoba bilo na listi čekanja. U istom izvještaju je naznačeno da je, prema dvjema organizacijama (Caritas i JRS), samo 6% osoba smještenih u objektima SPRAR – u kojima je, uostalom, boravak ograničen na šest mjeseci – uspjelo da nađe posao te da se profesionalno integrira u italijansko društvo.

64. U pogledu smještajnih centara općinskih vlasti, koji su otvoreni ne samo za podnositelje zahtjeva za azil nego za sve osobe u potrebi, broj mjesta je također manji od onog koji je potreban. Prema izvještaju SFH-OSAR, broj raspoloživih mjesta u Rimu je 1300, uz listu čekanja sa 1000 osoba, a prosječno vrijeme čekanja je tri mjeseca. U Milanu postoji samo 400 mjesta, a članovi porodica se sistematski razdvajaju. Podnositelji predstavke su dodali da je tačno da su neke općinske vlasti stavile na raspolaganje socijalni smještaj porodicama, ali da je broj mjesta jasno nedovoljan te da je vrijeme čekanja oko deset godina. Smještaj koji nude vjerske i nevladine organizacije je također nedovoljan da bi zadovoljio broj zahtjeva. Konačno, podnositelji zahtjeva za azil nemaju pristup privatnom smještaju jer im ekonomska situacija u Italiji, uz porast broja nezaposlenih, ne omogućava da nađu posao.

65. *In conclusio*, podnositelji predstavke su istakli da je veliki broj podnositelja zahtjeva za azil, uključujući porodice s malom djecom, zbog manjka mjesta u raznim tipovima prihvatnih objekata, prisiljen da živi u protupravnim nezdravim smještajima i ostalim nužnim smještajima, ili jednostavno na ulici. Prema izvještaju SFH-OSAR, kao primjer se može navesti da se u Rimu nalazi između 1200 i 1700 osoba u nesigurnim smještajima, a između 2300 i 2800 osoba spava na ulicama u cijeloj Italiji.

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

66. Podnositelji predstavke su istakli da su naročito uvjeti u centru CARA suprotni odredbama Direktive o prihvatu. Oni su se pozvali na zaključke organizacije Borderline-europe, prema kojoj pet do šest osoba dijeli prostor od 15 m² u centru CARA u Trapani (Sicilija), koje moraju spavati na madracima na podu. Ti centri imaju i neadekvatne sanitarne objekte te im nedostaje privatnosti. Nedostatak privatnosti je čak stalan

problem u centru CARA te ima posebno negativne posljedice za djecu, naročito kada je porodica podijeljena kao što se dešava, na primjer, u Milanu na sistematičan način. U centru CARA u Mineu (Sicilija), smještene osobe ne primaju novčanu pomoć, sanitarni objekti su loši, pristup zdravstvenom centru je neadekvatan, a kriminalne djelatnosti i prostitucija su vrlo raširene.

67. U svojim zapažanjima, podnositelji predstavke su se naročito pozvali na preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i izvještaj Komesara za ljudska prava iz 2012. godine. Oni su pridali posebnu važnost činjenici da je Upravni sud u Frankfurtu, u svojoj presudi od 9. jula 2013. godine (...), istakao da 50% podnositelja zahtjeva za azil rizikuje da bude podvrgnuto zlostavljanju u slučaju vraćanja u Italiju zbog uvjeta prihvata koji nisu u skladu s evropskim direktivama.

68. Konačno, podnositelji predstavke su istakli da švicarska vlada nije predočila nijedan dokument koji potvrđuje da su učinjeni konkretni pokušaji da bi se našlo konkretno rješenje za preuzimanje odgovornosti o podnositeljima predstavke. Prema njima, ne čini se da je upućen ikakav zahtjev italijanskim vlastima, koje nisu obezbijedile nikakve garancije da će podnositelji predstavke biti smješteni u pristojnim uvjetima, i ne odvojeno. Oni su također istakli da su životni uvjeti u centru CARA u Bariju, gdje su proveli dva dana za vrijeme boravka u Italiji, bili neprihvatljivi, naročito zbog nedostatka privatnosti i nasilja koje je tim uzrokovano.

2. Vlada

(a) Sporost postupka identifikacije

69. Vlada se nije izjasnila o poteškoćama na koje su se pozvali podnositelji predstavke u pogledu sporosti postupka identifikacije.

(b) Kapacitet prihvatnih objekata

70. U vezi s kapacitetom prihvatnih objekata, Vlada je istakla da je 235 mjesta rezervirano za podnositelje zahtjeva za azil koji su predmet vraćanja na osnovu Regulative Dablin u objektima koje finansira EFI. Vlada je dalje izjavila da će se kapacitet mreže SPRAR povećati na 16 000 mjesta u periodu 2014-2016. Ona se u osnovi pozvala na preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i izvještaj Komesara za ljudska prava iz 2012. godine, te na zaključke Suda u odluci *Mohammed Hussein*, koja je citirana gore, te na odluke istog sadržaja koje su uslijedile (*Daytbegova i Magomedova protiv Austrije* (odluka), broj 6198/12, od 4. juna 2013; *Abubeker protiv Austrije i Italije* (odluka), broj 73874/11, od 18. juna 2013; *Halimi protiv Austrije i Italije* (odluka), broj 53852/11, od 18. juna 2013; *Miruts Hagos protiv Nizozemske i Italije* (odluka), broj 9053/10, od 27. augusta 2013; *Mohammed Hassan i ostali protiv Nizozemske i Italije* (odluka), broj

40524/10, od 27. augusta 2013; i *Hussein Diirshi i ostali protiv Nizozemske i Italije* (odluka), broj 2314/10, od 10. septembra 2013).

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

71. U vezi sa životnim uvjetima u raspoloživim objektima, Vlada se ponovo pozvala na preporuke UNHCR-a iz 2012. godine i izvještaj Komesara za ljudska prava iz 2012. godine, ističući da ne postoji osnov da se zaključi da se Direktiva o prihvatu sistematski krši u Italiji. Vlada je dodala da ona nema saznanja o bilo kojoj državi "Dablin" koja odbija vraćanje u Italiju na općenit način te da ni UNHCR ni Komesar za ljudska prava nisu željeli intervenirati u ovom postupku, za razliku od predmeta *M.S.S.*

72. U vezi s konkretnim slučajem podnositelja predstavke, Vlada je istakla da je FUM podnio zahtjev italijanskim vlastima za preuzimanje odgovornosti o podnositeljima predstavke u skladu s Regulativom Dablin. Nikakav eksplicitni odgovor nije primljen u periodu od dva mjesca koji je propisan članom 18(1) Regulative; prema tvrdnji Vlade, to se smatralo implicitnim prihvatanjem te je bilo uobičajeno između Švicarske i Italije u to vrijeme.

73. Praksa se od tada promijenila te Italija sada šalje eksplicitan odgovor na zahtjeve za preuzimanje odgovornosti koji dolaze iz Švicarske.

74. Generalno, transfer na osnovu postupka "Dablin" je mjera koja se priprema dugo vremena unaprijed te se ne koristi u urgentnim situacijama tako da se može voditi računa o situaciji osoba koje traže posebnu zaštitu, kao što su porodice s malom djecom, prije dolaska na italijansku teritoriju. Saradnja s italijanskim vlastima u ovom području dobro funkcionira, naročito zbog prisustva švicarskog oficira za vezu u Odjeljenju Dablin Ministarstva za unutrašnje poslove Italije. Od početka 2013. godine, italijanske vlasti su usvojile novu praksu koja se sastoji od naznačavanja, u isto vrijeme kada se odobrava preuzimanje odgovornosti o nekom podnositelju zahtjeva za azil, aerodroma i prihvatnog objekta odredišta.

75. U svakom slučaju, na raspravi održanoj 12. februara 2014. godine, Vlada je izjavila da su je italijanske vlasti informirale da će podnositelji predstavke, ako budu vraćeni u Italiju, biti smješteni u centar koji finansira EFI u Bolonji. Ona nije predočila bilo kave precizne informacije o modalitetima transfera i uvjetima fizičkog prijema koje su predvidjele italijanske vlasti.

3. Zapažanja vlada Italije, Nizozemske, Švicarske, Norveške i Velike Britanije, i organizacija Defence for Children, Centar AIRE, EVIP i Amnesty International, u svojstvu trećih lica-umješača

(a) Sporost postupka identifikacije

76. Prema zapažanjima italijanske vlade, na osnovu člana 20. Uredbe sa zakonskom snagom broj 25/2008 od 28. januara 2008. godine, osobama koje traže međunarodnu zaštitu se može obezbijediti smještaj u centrima CARA za vrijeme trajanja njihove identifikacije, tj. prije nego što njihov zahtjev za azil bude registriran (čije je maksimalno trajanje trideset dana), te dok teritorijalna komisija ispituje njihov zahtjev za azil (čije je maksimalno trajanje trideset pet dana). Ako njihov zahtjev bude prihvaćen, oni imaju pristup centrima SPRAR. Imajući u vidu navedeno, član 6. Uredbe sa zakonskom snagom broj 140/2005 od 30. maja 2005. godine propisuje da, ako se ustanovi da u centrima SPRAR nema raspoloživog smještaja, podnositelji zahtjeva za azil koji mogu dokazati da nemaju sredstava za život imaju pravo da ostanu u centru CARA. Italijanska vlada nije dostavila informacije o slučajevima u kojima su podnositelji zahtjeva za azil bili prisiljeni da čekaju nekoliko sedmica ili čak mjeseci prije nego što su dobili pristup centru CARA, bilo prije, bilo poslije identifikacije. Međutim, oni su istakli da je prosječno vrijeme koje je potrebno da se ispituju zahtjevi za azil bilo 72 dana 2012. godine i 92 dana 2013. godine. To vrijeme se opravdava činjenicom da saslušanje svakog podnositelja zahtjeva, koje obavlja teritorijalna komisija, mora trajati najmanje jedan sat tako da svaka od deset komisija ne može u praksi saslušati više od deset zahtjeva dnevno. Zakon koji je stupio na snagu 4. septembra 2013. godine (broj 97/2013) je omogućio da se uspostave neka dodatna odjeljenja u okviru teritorijalnih komisija da bi se ubrzalo ispitivanje zahtjeva za azil.

77. Treće strane-umješači nisu pružile više informacija od švicarske vlade o praktičnim aspektima tog pitanja.

(b) Kapacitet prihvatnih objekata

78. U svojim zapažanjima, italijanska vlada je objasnila da je Ministarstvo unutrašnjih poslova, uredbom od 17. septembra 2013. godine, odlučilo da udvostruči kapacitet mreže SPRA na 16 000 mjesta do kraja perioda 2014-2016. Mreža trenutno ima 9630 mjesta, od kojih je 1230 mjesta stvoreno od donošenja te uredbe. Osim toga, od načelnika policije sicilijanske regije je zatraženo u jednom cirkularnom pismu od 7. oktobra 2013. godine da pronađu nove objekte za smještaj izbjeglica, uključujući privatni sektor. Do sada je identificirano otprilike četrdeset takvih objekata, koji nude 1834 mjesta, a šest drugih objekata bi bilo spremno za stavljanje na raspolaganje u slučaju da se poveća priliv izbjeglica. U prvih šest mjeseci 2013. godine, podneseno je 14 184 zahtjeva za azil (stanje na dan 15. juna 2013. godine). Konačno, na raspravi koja je održana 12. februara 2014.

godine, predstavnici italijanske vlade su okvalificirali priliv podnositelja zahtjeva za azil koji su registrirani u prethodne dvije godine “katastrofalnom situacijom”.

79. Vlade Nizozemske, Švedske, Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva su se u osnovi pridružile stanovištu Vlade Švicarske. Poput nje, one su istakle da za razliku od slučaja sa Grčkom, UNHCR nije pozvao na obustavljanje transfera izvjesnih ranjivih grupa u Italiju.

80. Švedska vlada je istakla da su Italija i Evropski ured za podršku za azil (EASO) potpisali Plan specijalne podrške (*Special Support Plan*) 4. juna 2013. godine s ciljem poboljšanja uvjeta prihvata podnositelja zahtjeva za azil. Osim toga, povratnici “Dablin” u Italiju su predmet sistematične razmjene informacija između vlasti dvije zemlje, koja je naročito opsežna u slučajevima ranjivih osoba, a naročito djece bez pratnje.

81. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je istakla da se u izvještajima na koje se pozivaju podnositelji predstavke u svojoj procjeni situacije na terenu, a naročito u izvještaju PRO ASYL, često ne pravi razlika između “podnositelja zahtjeva za azil”, “priznatih izbjeglica” te “podnositelja zahtjeva čiji su zahtjevi odbijeni”. Međutim, takvo razlikovanje je odlučujuće jer se Direktiva o prihvatu primjenjuje samo na podnositelje zahtjeva za azil, čiji je status suštinski privremen, dok Direktiva o kvalifikaciji, koja se primjenjuje na izbjeglice, stavlja izbjeglice u isti položaj kao državljane u smislu pristupa zaposlenju, obrazovanju i socijalnoj zaštiti. Prema tome, podaci u tim izvještajima daju lažnu sliku. Ilustracije radi, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je istakla da se u izvještaju SFH-OSAR kritiziraju uvjeti u objektu Tor Marancia u Rimu, ali se priznaje da su u tom objektu smješteni afganistanski muškarci koji imaju status izbjeglica.

82. Organizacija *Defence for Children* se pridružila stanovištu podnositelja predstavke da je kapacitet smještaja za podnositelje zahtjeva za azil u Italiji jasno nedovoljan, tvrdeći da to ima naročito ozbiljne posljedice za djecu, od kojih su neka prisiljena da žive u bespravnom smještaju ili drugim nezdravima mjestima. Ta nevladina organizacija se pozvala na informacije koje su objavljene u izvještaju SFH-OSAR.

(c) Životni uvjeti u raspoloživim objektima

83. Poput podnositelja predstavke, organizacija *Defence for Children*, koja je citirala izvještaj SFH-OSAR, je istakla da su članovi nekoliko porodica koje su vraćene u Italiju na osnovu Regulative Dablin razdvojeni po dolasku u prihvatne objekte, naročito u centre CARA. U Milanu je ta praksa čak sistematična. U svojim zapažanjima, organizacija *Defence for Children* je stavila akcenat na koncept “najbolji interesi djeteta”, što je definirano Konvencijom o pravima djeteta od 20. novembra 1989. godine, te je istakla da bi socijalni i emocionalni razvoj djece u slučajevima vraćanja “Dablin” trebao biti odlučujući faktor pri procjeni “naboljih interesa”.

Nevladina organizacija se naročito pozvala na član 6. Regulative Dablin III, koja je stupila na snagu 1. januara 2014. godine (vidi, stav 35. gore).

84. Organizacija *Defence for Children* je naročito istakla važnost koju Komitet za prava djeteta Ujedinjenih nacija pridaje zaštiti porodičnog okruženja, te se pozvala na sudsku praksu Suda u domenu držanja djece, naročito migranata, u pogledu uvjeta smještaja. U zaključku, ta nevladina organizacija je zatražila od Suda da zabrani vraćanje djece u Italiju zbog nesigurnih uvjeta smještaja podnositelja zahtjeva za azil.

85. Ogranizacije Centar AIRE, EVIP i *Amnesty International* su se također pozvale na koncept "najbolji interesi djeteta" te su istakle da djecu ne bi trebalo premještati u druge države članice Evropske unije ako je to u njihovom najboljem interesu.

86. Italijanska vlada je potvrdila na raspravi koja je održana 12. februara 2014. godine da je bilo nekih epizoda nasilja u centru CARA u Bariju nesposredno prije dolaska podnositelja predstavke. Međutim, ona je negirala da se članovi porodica podnositelja zahtjeva za azil sistematski razdvajaju; to se desilo samo u nekoliko slučajeva te u kratkim periodima za vrijeme prvih nekoliko dana kada je preuzeta odgovornost o podnositeljima zahtjeva za azil te za vrijeme identifikacije. U svojim zapažanjima, Vlada je istakla da se odgovornost o podnositeljima zahtjeva za azil koji pripadaju kategoriji koju italijanske vlasti smatraju ranjivom – što je slučaj s podnositeljima predstavke, kao porodicom s djecom – preuzima u okviru sistema SPRAR, što im garantira smještaj, hranu, zdravstvenu njegu, časove italijanskog jezika, socijalne usluge, pravne savjete, profesionalnu edukaciju, strukovnu praksu i pomoć pri pronalasku vlastitog smještaja.

B. Ocjena Suda

87. Sud ističe na početku da bi podnositelji predstavke, prema švicarskoj vladi, u slučaju vraćanja u Italiju, bili smješteni u Bolonji u objektu koji pripada mreži koju finansira EFI (vidi, stav 75. gore). Čak pretpostavljajući da ta okolnost pokreće pitanje na osnovu člana 37. stav 1(b) ili (c) Konvencije, Sud smatra da bi ono trebalo biti uključeno u ispitivanje merituma predstavke (vidi, stav 121. dole).

1. Odgovornost Švicarske na osnovu Konvencije

88. Sud ističe da odgovornost Švicarske u ovom predmetu na osnovu člana 3. Konvencije nije sporna.

Međutim, Sud smatra da je relevantno da naznači da je on zaključio u predmetu *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske* ([VV], broj 45036/98, stav 152, ECHR 2005-VI) da Konvencija ne zabranjuje stranama ugovornicima da prenesu svoju suverenu vlast na neku međunarodnu organizaciju u svrhu saradnje u određenim poljima djelatnosti. Ipak, države ostaju odgovorne na osnovu Konvencije za sva

djela ili propuste svojih organa na osnovu domaćeg prava ili na osnovu njihovih međunarodnih pravnih obaveza (*ibid.*, stav 153). Djelovanje države u skladu s takvim pravnim obavezama je opravdano sve dok se smatra da relevantna organizacija štiti osnovna prava na način koji se može smatrati barem ekvivalentnim onom koji pruža Konvencija. Međutim, država ostaje u potpunosti odgovorna na osnovu Konvencije za sva djela koja nisu striktno obuhvaćena njenim pravnim međunarodnim obavezama, naročito kada vrši diskrecione ovlasti (*ibid.*, st. 155-57; vidi također, *Michaud protiv Francuske*, broj 12323/11, st. 102-04, ECHR 2012).

Tačno je da Švicarska, za razliku od Irske u predmetu *Bosphorus*, nije država članica Evropske unije. Međutim, na osnovu Sporazuma o pridruživanju od 26. oktobra 2004. godine između Švicarske Konfederacije i Evropske zajednice, Švicarska se obavezala Regulativom Dublin (...) te učestvuje u sistemu uspostavljenim tim instrumentom.

89. Sud ističe da član 3(2) Regulative Dublin propisuje da, odstupajući od općeg pravila iz člana 3(1), svaka država članica može ispitati zahtjev za azil koji joj je podnio državljanin neke treće države, čak i ako takvo ispitivanje nije njena odgovornost prema kriterijima uspostavljenim Regulativom. To je takozvana klauzula "suverenost" (...). U takvom slučaju, predmetna država postaje država članica odgovorna za ispitivanje zahtjeva za azil u smislu Regulative i preuzima obaveze u vezi s tom odgovornošću (vidi, *M.S.S.*, citirana gore, stav 339). Na osnovu Sporazuma o pridruživanju, taj mehanizam se primjenjuje i na Švicarsku.

90. Sud iz toga zaključuje da bi se švicarske vlasti mogle uzdržati od premještanja podnositelja predstavke u Italiju, na osnovu Regulative Dublin, ako smatraju da zemlja prihvata ne ispunjava svoje obeveze na osnovu Konvencije. Prema tome, on smatra da odluka da podnositelji predstavke budu vraćeni u Italiju nije striktno obuhvaćena međunarodnim pravnim obavezama Švicarske u kontekstu sistema koji je uspostavljen Regulativom Dublin. Prema tome, pretpostavke ekvivalentne zaštite se ne primjenjuju na ovaj predmet (vidi, *mutatis mutandis*, *M.S.S.*, citirana gore, stav 340).

91. Prema tome, mora se smatrati da Švicarska snosi odgovornost na osnovu člana 3. Konvencije u ovom predmetu.

(...)

3. Meritum

(a) Rekapitulacija općih principa

93. Sud ponovo ističe da protjerivanje nekog podnositelja zahtjeva za azil od strane neke države članice, prema njegovoj konzistentnoj praksi, može pokrenuti neko pitanje na osnovu člana 3. Konvencije te, prema tome, odgovornost države na osnovu Konvencije, kada postoje osnovani razlozi da se vjeruje da se predmetna osoba suočava sa stvarnim rizikom da će biti

podvrgnuta mučenju ili neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kazni u zemlji prihvata. U takvim okolnostima, član 3. podrazumijeva obavezu da se ta osoba ne protjeruje u tu zemlju (vidi, *Saadi protiv Italije* [VV], broj 37201/06, stav 152, ECHR 2008; *M.S.S.*, citirana gore, stav 365; *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 7. jula 1989, st. 90-91, Serija A broj 161; *Vilvarajah i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 30. oktobra 1991, stav 103, Serija A broj 125; *H.L.R. protiv Francuske*, od 29. aprila 1997, stav 34, *Reports* 1997-III; *Jabari protiv Turske*, broj 40035/98, stav 38, ECHR 2000-VIII; i *Salah Sheekh protiv Nizozemske*, broj 1948/04, stav 135, ECHR 2007-I).

94. Sud je istakao mnogo puta da postupanje mora doseći minimalni nivo težine da bi bilo obuhvaćeno članom 3. Ocjena tog minimalnog nivoa je relativna; ona ovisi o svim okolnostima predmeta, kao što su trajanje postupanja i njegova fizička i mentalna dejstva te, u nekim slučajevima, pol, dob, zdravstveno stanje žrtve (vidi, *inter alia*, *Kudła protiv Poljske* [VV], broj 30210/96, stav 91, ECHR 2000-XI, i *M.S.S.*, citirana gore, stav 219).

95. Sud je također isticao da se član 3. ne može tumačiti na način da obavezuje visoke ugovorne strane da osiguraju svakome u okviru svoje jurisdikcije dom (vidi, *Chapman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], broj 27238/95, stav 99, ECHR 2001-I). Iz člana 3. ne proizilazi ni obaveza da se izbjeglicama osigura finansijska pomoć koja bi im omogućila da održe određeni životni standard (vidi, *Muslim protiv Turske*, broj 53566/99, stav 85, od 26. aprila 2005, i *M.S.S.*, citirana gore, stav 249).

96. U presudi *M.S.S.* (stav 250), Sud je ipak zauzeo stanovište da se pitanje o kojem je potrebno odlučiti u tom predmetu ne može razmatrati u tom smislu. Za razliku od predmeta *Muslim* (citiran gore, st. 83. i 84), obaveza da se osigura smještaj i pristojni materijalni uvjeti osiromašenim podnositeljima zahtjeva za azil je činila dio pozitivnog prava, te su grčke vlasti bile obavezne da poštuju sopstveno zakonodavstvo u koje je inkorporirano pravo Evropske unije, naime Direktiva o prijehu. Ono na šta se podnositelj predstavke žalio u vezi s grčkim vlastima u tom predmetu je da mu je onemogućeno, zbog njihovog namjernog djelovanja i propusta, da ostvari ta prava u praksi da bi zadovoljio svoje osnovne potrebe.

97. U istoj presudi (stav 251), Sud je pridao poseban značaj statusu podnositelja predstavke koji je bio podnositelj zahtjeva za azil i, kao takav, član posebno defavorizirane i ranjive grupe stanovništva, imajući potrebu za specijalnom zaštitom. Sud je istakao da je ta potreba za postojanjem specijalne zaštite predmet šireg konsenzusa na međunarodnom i evropskom nivou, što proizilazi iz Ženevske konvencije, mandata i aktivnosti UNHCR-a i standarda uspostavljenih Direktivom o prijehu Evropske unije.

98. U predmetu *M.S.S.* (st. 252. i 253), u kojem je morao odlučiti da li situacija ekstremnog siromaštva može pokrenuti pitanje na osnovu člana 3, Sud je podsjetio da on nije isključio “mogućnost da bi odgovornost države [mogla] proizilaziti [iz člana 3] zbog postupanja u okviru kojeg bi se neki

podnositelj predstavke, koji je u potpunosti ovisan o državnoj pomoći, suočio s indiferentnošću vlasti i situacijom teške oskudice ili neimaštine koja je inkompatibilna s ljudskim dostojanstvom” (vidi, *Budina protiv Rusije* (odluka), broj 45603/05, od 18. juna 2009).

99. U pogledu maloljetnika, Sud je ustanovio da je važno imati na umu da je krajnja ranjivost djeteta odlučujući faktor te da ima prioritet nad pitanjima koja se odnose na status ilegalnog imigranta (vidi, *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, broj 13178/03, stav 55, ECHR 2006-XI, i *Popov protiv Francuske*, br. 39472/07 i 39474/07, stav 91, od 19. januara 2012). Djeca imaju posebne potrebe koje se naročito odnose na njihovu dob i nedostatak neovisnosti, ali i na njihov status podnositelja zahtjeva za azil. Sud je također istakao da Konvencija o pravima djeteta ohrabruje države da poduzmu odgovarajuće mjere da bi osigurale da dijete koje traži izbjeglički status uživa zaštitu i humanitarnu pomoć, bilo da je dijete samo ili u pratnji svojih roditelja (vidi, u tom pogledu, *Popov*, citirana gore, stav 91).

(b) Primjena tih principa na ovaj predmet

100. Podnositelji predstavke tvrde će biti podvrgnuti neljudskom i ponižavajućem postupanju koje je povezano s postojanjem “sistemskih nedostataka” u mehanizmima prihvata podnositelja zahtjeva za azil ako budu vraćeni u Italiju “bez pojedinačnih garancija koje se odnose na pružimanje odgovornosti za njih”.

101. Da bi ispitao taj žalbeni navod, Sud smatra da je potrebno slijediti pristup koji je sličan onom koji je usvojen u presudi *M.S.S.*, koja je citirana gore, a u kojoj je on ispitao situaciju podnositelja predstavke u svjetlu ukupne situacije u Grčkoj u relevantno vrijeme.

102. On ponovo ističe svoju konstantnu sudsku praksu, prema kojoj protjerivanje nekog podnositelja zahtjeva za azil od strane države ugovornice može pokrenuti pitanje na osnovu člana 3. ako “postoje osnovani razlozi da se vjeruje” da se predmetna osoba suočava sa “stvarnim rizikom” od podvrgavanja mučenju ili kazni u zemlji prihvata (vidi, stav 93. gore).

103. Također jasno proizilazi iz presude *M.S.S.* da pretpostavka, da će neka država koja učestvuje u sistemu “Dablin” poštivati osnovna prava predviđena Konvencijom, nije neosporiva. Sa svoje strane, Sud pravde Evropske unije je presudio da se pretpostavka, da država “Dablin” poštuje svoje obaveze na osnovu člana 4. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, može osporiti u slučaju “sistemskih nedostataka u postupku o azilu i uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za azil u odgovornoj državi članici, koji dovode do neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, u smislu člana 4. Povelje, prema podnositeljima zahtjeva za azil koji se premještaju na teritoriju te države članice” (...).

104. U slučaju vraćanja na osnovu Regulative “Dablin”, pretpostavka, da će neka država ugovornica koja je također zemlja “prihvata” poštivati član 3. Konvencije, može, prema tome, biti opravdano osporena ako “postoje osnovani razlozi da se vjeruje” da se osoba čije je vraćanje naloženo suočava sa “stvarnim rizikom” od podvrgavanja postupanju suprotnom toj odredbi u zemlji prihvata.

Izvor rizika ne mijenja ni po čemu nivo zaštite koju garantira Konvencija, a ni obaveze koje ona nameće državi koja nalaže udaljavanje neke osobe. Ona ne oslobađa tu državu sveobuhvatnog i individualiziranog ispitivanja situacije predmetne osobe, ni obustavljanja provođenja naloga o udaljavanju u slučaju da se ustanovi da postoji rizik od neljudskog i ponižavajućeg postupanja.

Sud također ističe da je taj pristup slijedio Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva u svojoj presudi od 19. februara 2014. godine (...).

105. Prema tome, u ovom predmetu, Sud se mora uvjeriti da li postoje osnovani razlozi da se vjeruje da bi podnositelji predstavke bili izloženi riziku od postupanja koje je u suprotnosti sa članom 3. ako bi bili vraćeni u Italiju imajući u vidu ukupnu situaciju u vezi s mehanizmima prihvata podnositelja zahtjeva za azil u Italiji te specifične situacije podnositelja predstavke.

(i) Ukupna situacija u vezi s mehanizmima prihvata podnositelja zahtjeva za azil u Italiji

106. U pogledu ukupne situacije, u svojoj odluci *Mohammed Hussein* (citirana gore, stav 78), Sud je istakao da su brojni nedostaci navedeni preporukama UNHCR-a te u izvještaju Komesara za ljudska prava, koji su objavljeni 2012. godine. Prema podnositeljima predstavke, oni su “sistemski” te proizilaze iz sporosti postupka identifikacije, neadekvatnog kapaciteta prihvatnih objekata i životnih uvjeta u raspoloživim objektima (...).

(a) Sporost postupka identifikacije

107. U pogledu problema koji su navodno povezani sa sporošću postupka identifikacije, Sud ističe da su podnositelji predstavke već identificirani te da švicarske i italijanske vlasti sada imaju sve relevantne informacije o njima. On dalje ističe da je italijanskim vlastima trebalo samo deset dana da identificiraju podnositelje predstavke po njihovom dolasku u Stignano, uprkos činjenici da su oni dali laži identitet policiji (vidi, stav 10. gore). Prema tome, taj aspekt žalbe podnositelja predstavke nije više direktno relevantan za ispitivanje predmeta te Sud ne vidi potrebu da se na njemu dalje zadržava.

(β) Kapacitet prihvatnih objekata

108. U vezi s kapacitetom objekata za smještaj podnositelja zahtjeva za azil, podnositelji predstavke su zasnovali svoje tvrdnje na detaljnim studijama koje su provele nevladine organizacije, prema kojima je broj zahtjeva za azil u Italiji u 2011. godini bio 34 115, a u 2012. godini 15 715, te je zabilježen porast broja zahtjeva u 2013. godini. Prema izvještaju SFH-OSAR, broj izbjeglica u Italiji je bio 64 000 u 2012. godini. Međutim, 2012. godine, u centrima CARA je bilo samo 8000 mjesta, a lista čekanja je bila tako duga da za većinu podnositelja zahtjeva nije bilo nikakve stvarne perspektive da će dobiti smještaj. U pogledu objekata koji pripadaju SPRAR-u, u izvještaju SFH-OSAR je naznačeno da je broj mjesta bio 4800, a da je 5000 osoba bilo na listi čekanja. U istom izvještaju je naznačeno da je, prema dvjema drugim organizacijama (Caritas i JRS), samo 6% osoba smještenih u objektima SPRAR – u kojem je uostalom boravak ograničen na šest mjeseci – uspjelo da nađe posao te da se profesionalno integrira u italijansko društvo. U pogledu smještajnih centara općinskih vlasti, koji su otvoreni ne samo za podnositelje zahtjeva za azil nego za sve osobe u potrebi, broj mjesta je također manji od onog koji je potreban. Prema izvještaju SFH-OSAR, broj raspoloživih mjesta u Rimu je 1300, uz listu čekanja sa 1000 osoba, a prosječno vrijeme čekanja je tri mjeseca. U Milanu postoji samo 400 mjesta, a članovi porodica se sistematski razdvajaju.

109. Sud ističe da švicarska vlada nije osporila te podatke, koja je jednostavno stavila akcenat na napore koje ulažu italijanske vlasti kako bi se se izborile na najbolji mogući način s neprekidnim prilivom podnositelja zahtjeva za azil u zemlju posljednih nekoliko godina. U svojim zapažanjima, italijanska vlada je istakla da su mjere koje poduzimaju italijanske vlasti fokusirane na povećanje kapaciteta prihвата za azilante. Naime, u septembru 2013. godine je odlučeno da se poveća ukupan kapacitet sistema SPRAR na 16 000 mjesta u periodu 2014-2016; već je stvoreno 1230 mjesta tako da je ukupan broj raspoloživih mjesta 9630 (vidi, stav 78. gore).

110. Sud ističe da su metode koje se koriste za izračunavanje broja podnositelja zahtjeva za azil bez smještaja u Italiji sporne. Ne ulazeći u raspravu o tačnosti raspoloživih podataka, dovoljno je da Sud istakne uočljivu diskrepanciju između broja zahtjeva za azil podnesenih 2013. godine, čiji je ukupan broj do 15 juna 2015. godine bio, prema italijanskoj vladi, 14 184 (vidi, stav 78. gore), i broja raspoloživih mjesta u objektima koji pripadaju mreži SPRAR (9639 mjesta), u kojima bi – opet prema italijanskoj vladi – bili smješteni podnositelji predstavke (vidi, stav 76. gore). Osim toga, imajući u vidu da se podaci o broju zahtjeva odnose samo na prvih šest mjeseci 2013. godine, broj zahtjeva za cijelu godinu je vjerovatno znatno viši. To dalje slabi kapacitet prihvatnog smještaja sistema SPRAR.

Sud dalje ističe da ni švicarska ni italijanska vlada ne tvrde da bi kombinovanje sistema SPRAR i centara CARA moglo pokriti, ako ne ukupan onda barem manji dio zahtjeva za smještaj.

(γ) Uvjeti prihvata u raspoloživim objektima

111. U vezi sa životnim uvjetima u raspoloživim objektima, studije na koje su se pozvali podnositelji predstavke se odnose na određene centre za smještaj u kojima su nedostatak privatnosti, nezdravi uvjeti i nasilje navodno naširoko rasprostranjeni (vidi, st. 66. do 67. gore). Sami podnositelji predstavke su istakli da su bili svjedoci incidenata nasilja za vrijeme svog kratkog boravka u centru CARA u Bariju. Oni su dalje istakli da se u nekim centrima članovi porodica podnositelja zahtjeva za azil sistematski razdvajaju.

112. Sud ističe da je UNHCR, u svojim preporukama za 2013. godinu, zaista naznačio izvjestan broj problema koji se naročito odnose na promjenjivost kvaliteta pruženih usluga, u ovisnosti o veličini objekata, i na nedostatak koordinacije na domaćem nivou. Međutim, dok je istakao izvjestan stepen pogoršanja uvjeta prihvata, naročito u 2011. godini, i problem prenatrpanosti u centrima CARA, UNHCR nije istakao postojanje široko rasprostranjeng nasilja ili nezdravih uvjeta, nego je čak pozdravio napore koje ulažu italijanske vlasti da bi poboljšale uvjete prihvata za podnositelje zahtjeva za azil. U svom izvještaju za 2012. godinu (...), Komesar za ljudska prava je također istakao postojanje problema “u nekim prihvatnim objektima”, izražavajući posebnu zabrinutost u vezi s pravnom pomoći, njegovom i psihološkom pomoći u urgentnim prihvatnim centrima, vremenom potrebnim da se identificiraju ranjive osobe i očuvanjem porodičnog jedinstva za vrijeme premještanja.

113. Konačno, Sud ističe da je italijanska vlada, na raspravi od 12. februara 2014. godine, potvrdila da su se incidenti nasilja desili u centru CARA u Bariju neposredno prije dolaska podnositelja predstavke. Međutim, ona je negirala da se porodice podnositelja zahtjeva za azil sistematski razdvajaju te je istakla da se to desilo samo u nekoliko slučajeva i u kratkom periodu, naročito za vrijeme postupka identifikacije.

114. Imajući u vidu navedeno, trenutna situacija u Italiji se ne može ni na koji način uporediti sa situacijom u Grčkoj u vrijeme kada je donesena presuda *M.S.S.*, koja je citirana gore, u kojoj je Sud posebno istakao da ima manje od 1000 mjesta u prihvatnim centrima kako bi se smjestile na desetine hiljada podnositelja zahtjeva za azil, te da uvjeti krajnjeg siromaštva koje je opisao podnositelj predstavke naširoko postoje. Dakle, pristup u ovom predmetu ne može biti isti kao onaj u presudi *M.S.S.*

115. Ako struktura i ukupna situacija prihvatnih mehanizama u Italiji ne mogu po sebi predstavljati prepreku svakom vraćanju podnositelja zahtjeva za azil u tu zemlju, podaci i informacije koji su opisani gore ipak pokreću ozbiljne sumnje u sadašnji kapacitet kojim raspolaže sistem. Prema tome,

prema mišljenju Suda, mogućnost da značajan broj podnositelja zahtjeva za azil može ostati bez smještaja ili da će biti smješten u pretrpanim objektima bez privatnosti, ili čak u nezdravim uvjetima ili uvjetima nasilja, se ne može odbaciti kao neosnovana.

ii. Individualna situacija podnositelja predstavke

116. U pogledu individualne situacije podnositelja predstavke, Sud ističe da su se par i njihovo petero najstarije djece, prema zaključcima italijanske policije i identifikacionim formularima koji se nalaze u prilogu zapažanja italijanske vlade, iskrcali na obalu Kalabrije 16. jula 2011. godine te da su odmah bili podvrgnuti postupku identifikacije, nakon što su dali lažni identitet. Istog dana, podnositelji predstavke su smješteni u prihvatni objekat općinskih vlasti Stignana, gdje su ostali do 26. jula 2011. godine. Tog dana, podnositelji predstavke su, nakon što je ustanovljen njihov pravi identitet, premješteni u centar CARA u Bariju. Oni su napustili taj centar bez dozvole 28. jula 2011. godine, te otišli ka nepoznatom odredištu.

117. Prema tome, kao što ukupna situacija podnositelja zahtjeva za azil u Italiji nije uporediva sa situacijom podnositelja predstavke u Grčkoj, kao što je analizirana u presudi *M.S.S.* (vidi, stav 114. gore), specifična situacija podnositelja predstavke u ovom predmetu se razlikuje od situacije podnositelja predstavke u presudi *M.S.S.* Dok su u ovom predmetu italijanske vlasti odmah preuzele odgovornost o podnositeljima predstavke, podnositelj predstavke u presudi *M.S.S.* je prvo bio smješten u pritvor, a potom prepušten svojoj sudbini bez ikakvih sredstava za život.

118. Sud ponovo ističe da postupanje mora doseći minimalni nivo težine da bi bilo obuhvaćeno članom 3. Ocjena tog minimuma je relativna; ona ovisi o svim okolnostima predmeta, kao što su trajanje postupanja te njegova fizička i mentalna dejstva i, u nekim slučajevima, pol, dob i zdravstveno stanje žrtve (vidi, stav 94. gore). On dalje ističe da podnositelji zahtjeva za azil, kao “posebno defavorizirana i ranjiva” grupa stanovništa, iziskuju “specijalnu zaštitu” na osnovu te odredbe (vidi, *M.S.S.*, citirana gore, stav 251).

119. Taj zahtjev za “specijalnu zaštitu” podnositelja zahtjeva za azil je naročito važan kada su predmetne osobe djeca zbog njihovih posebnih potreba i njihove krajnje ranjivosti. To se čak primjenjuje kada su djeca, kao u ovom predmetu, u pratnji svojih roditelja (vidi, *Popov*, citirana gore, stav 91). Prema tome, prihvatni uvjeti za djecu koja traže azil se moraju prilagoditi njihovoj dobi da bi se osiguralo da im ti uvjeti “ne stvaraju (...) situaciju stresa i zebnje s posebno traumatičnim posljedicama” (vidi, *mutatis mutandis*, *Popov*, citirana gore, stav 102). Inače bi predmetni uvjeti dosegli prag težine koji je potreban da bi bio obuhvaćen opsegom zabrane iz člana 3. Konvencije.

120. U ovom predmetu, kao što je Sud već istakao (vidi, stav 115. gore), imajući u vidu sadašnju situaciju u vezi sa sistemom prihvata u Italiji, te

premda ta situacija nije uporediva sa situacijom u Grčkoj, koju je Sud ispitao u presudi *M.S.S.*, mogućnost da značajan broj podnositelja zahtjeva za azil premještenih u tu zemlju može ostati bez smještaja ili da može biti smješten u pretrpanim objektima bez privatnosti, ili čak u nezdravim uvjetima ili uvjetima nasilja, nema osnov. Prema tome, na švicarskim vlastima je da dobiju garancije od italijanskih homolognih vlasti da će podnositelji predstavke, po dolasku u Italiju, biti smješteni u objektima i u uvjetima koji su adaptirani dobi djece i da će članovi porodice ostati zajedno.

121. Sud ističe da se porodice sa djecom, prema italijanskoj vladi, smatraju posebno ranjivom kategorijom te da o njima preuzima odgovornost mreža SPRAR. Taj sistem im očigledno garantira smještaj, hranu, zdravstvenu njegu, časove italijanskog jezika, socijalne usluge, pravne savjete, profesionalnu edukaciju, strukovnu praksu i pomoć pri pronalasku vlastitog smještaja (vidi, stav 86. gore). Međutim, u svojim pismenim i usmenim zapažanjima, italijanska vlada nije pružila preciznije informacije o konkretnim uvjetima u kojima bi vlasti preuzele odgovornost o podnositeljima predstavke.

Tačno je da je švicarska vlada, na raspravi od 12. februara 2014. godine, izjavila da je FUM obavijestio italijanske vlasti da bi podnositelji predstavke bili smješteni u jednom od objekata koje finansira EFI u Bolonji ako bi bili vraćeni u Italiju (vidi, stav 75). Ipak, zbog nedostatka preciznih i pouzdanih informacija u vezi s konkretnim objektom, materijalnim uvjetima prihvata te očuvanjem porodičnog jedinstva, Sud smatra da švicarske vlasti ne raspolažu dovoljnim garancijama da će odgovornost o podnositeljima predstavke biti preuzeta na način koji je prilagođen dobi djece ako budu vraćeni u Italiju.

122. Slijedi da bi član 3. Konvencije bio prekršen ako bi podnositelji predstavke morali biti vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti prethodno ne dobiju pojedinačne garancije od italijanskih vlasti da će odgovornost o podnositeljima predstavke biti preuzeta na način prilagođen dobi djece i da će članovi porodice ostati zajedno.

(...).

IZ TIH RAZLOGA, SUD

(...)

2. *Odlučuje*, sa četrnaest glasova naspram tri, da bi član 3. Konvencije bio prekršen ako bi podnositelji predstavke morali biti vraćeni u Italiju, a da švicarske vlasti prethodno ne dobiju pojedinačne garancije od italijanskih vlasti da će odgovornost o podnositeljima predstavke biti

preuzeta na način prilagođen dobi djece i da će članovi porodice ostati zajedno;

(...)

4. *Odlučuje*, jednoglasno,

(a) da je tužena država dužna da plati podnositeljima predstavke, u roku od tri mjeseca, sljedeće iznose pretvorene u valutu tužene države po stopi primjenjivoj na dan isplate: 7.000 EUR (sedam hiljada eura), plus bilo koji iznos koji bi se mogao zaračunati na osnovu poreza, u pogledu troškova postupka i ostalih troškova;

(b) da će se od dana isteka navedenog roka od tri mjeseca do isplate plaćati jednostavna kamata na navedeni iznos po stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke za vrijeme tog perioda, uvećanoj za tri procentna boda.

Sačinjena na engleskom i francuskom, te izrečena na javnoj raspravi u Palati ljudskih prava u Strasbourg 4. novembra 2014. godine na osnovu pravila 77. st. 2. i 3. Pravila Suda.

Lawrence Early
Pravni savjetnik

Dean Spielmann
Predsjednik

U skladu sa članom 45. stav 2. Konvencije i pravilom 74. stav 2. Pravila Suda, izdvojeno mišljenje sudija Casadevallà, Berro-Lefèvre i Jäderbloma se nalazi u prilogu ove presude.

D.S.
T.LE.

Izdvojena mišljenja nisu prevedena, ali ih sadrži presuda na engleskom i/ili francuskom jeziku, kao službenim jezicima, te se mogu pročitati u bazi podataka o sudskoj praksi Suda HUDOC.

© Vijeće Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2015

Službeni jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prevod je realiziran zahvaljujući pomoći Fonda povjerenja Vijeća Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On ne obavezuje Sud, niti Sud preuzima bilo kakvu odgovornost za njegov kvalitet. On može biti preuzet sa baze podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, HUDOC, (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili bilo koje druge baze podataka kojoj ga je Sud proslijedio. On može biti reproduciran u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da puni naziv predmeta bude citiran, zajedno sa navedenom naznakom o autorskim pravima i pozivanjem na Fond povjerenja za ljudska prava. Poziva se bilo koja osoba koja želi da se služi ovim prevodom, u potpunosti ili djelomično, u komercijalne svrhe da kontaktira publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2015

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2015

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou toute autre base de donnée à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.