Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. svibnja 2026. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Prostor slobode, sigurnosti i pravde – Zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Direktiva 2008/115/EZ – Članci 6., 8. i 9. – Državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji su osuđeni na kaznu dugotrajnog ili doživotnog zatvora – Mogućnost donošenja odluke o vraćanju – Postupovna jamstva”

U predmetu C-877/24 [Shamsi] [i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 18. prosinca 2024., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

X,

Y

protiv

Minister van Asiel en Migratie, prije Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Spielmann,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu X, M. F. Wijngaarden, *advocaat*,

– za osobu Y, I. C. van Krimpen, *advocaat*,

* Jezik postupka: nizozemski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,

– za belgijsku vladu, L. Jans i M. Van Regemorter, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, A. Edelmannová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Blanc, A. Katsimerou, F. van Schaik i J. Vondung, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. siječnja 2026.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 6., 8. i 9. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).

2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između osoba X i Y, državljana trećih zemalja, i ministera van Asiel en Migratie (ministar za azil i migracije, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar), prije Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, u vezi sa zakonitošću odluka o vraćanju donesenih u odnosu na njih.

Pravni okvir

3 U uvodnoj izjavi 4. Direktive 2008/115 navodi se:

„Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.”

4 Člankom 2. te direktive predviđa se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.

2. Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

(a) kojima je odbijen ulazak […] ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

(b) koji se moraju u skladu s nacionalnim pravom vratiti radi kaznene sankcije ili posljedice kaznene sankcije ili je u pogledu njih pokrenut postupak izručenja.

3. Ova se Direktiva ne primjenjuje na osobe koje imaju pravo prema pravu Zajednice na slobodno kretanje […]”

5 Članak 3. stavak 3. navedene direktive određuje:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

3. ‚vraćanje' znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:

– njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili

– državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili

– drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni".

6 Članak 5. te direktive pojašnjava:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

(a) najbolji interes djeteta;

(b) pravo na obiteljski život;

(c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*."

7 U članku 6. stavcima 1. do 5. Direktive 2008/115 navodi se:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do. 5.

2. Državljani treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica prema bilateralnom sporazumu ili dogovorima koji važe na dan stupanja na snagu ove Direktive. U tom slučaju država članica koja je preuzela konkretnog državljanina treće zemlje primjenjuje stavak 1.

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih

razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

5. Ako se protiv državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice provodi postupak produljenja njegove ili njezine boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak, ta se država članica suzdržava od izdavanja odluke za vraćanje, do završetka postupka koji je u tijeku, ne dovodeći u pitanje stavak 6.”

8 Članak 8. stavak 1. te direktive glasi:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju, ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak […] ili ako obveza vraćanja nije izvršena u vremenu za dobrovoljni odlazak […]”

9 U skladu s člankom 9. stavcima 1. i 2. te direktive:

„1. Države članice odgađaju udaljavanje:

(a) ako bi to kršilo načelo *non refoulement*;

(b) za vrijeme trajanja suspenzivnog učinka odobrenog u skladu s člankom 13. stavkom 2.

2. Države članice mogu odgoditi udaljavanje na određeno vrijeme uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja. Države članice posebno uzimaju u obzir:

(a) fizičko ili duševno stanje državljanina treće zemlje;

(b) tehničke razloge kao što je nemogućnost prijevoza ili neizvedivost udaljavanja zbog nedostatka identifikacijskih podataka.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Situacija osobe X

10 Osoba X imala je dozvolu boravka na neodređeno vrijeme u Nizozemskoj. Nizozemski sud ju je 19. siječnja 2015. pravomoćno osudio na kaznu doživotnog zatvora za nekoliko ubojstava i teških ubojstava, počinjenih između 12. svibnja 2011. i 20. svibnja 2011.

11 Odlukom od 20. rujna 2018. ministar je osobi X ukinuo boravišnu dozvolu s retroaktivnim učinkom od 12. svibnja 2011., naložio joj da odmah napusti područje Unije te joj je izrekao zabranu ulaska u trajanju od deset godina. Odlukom od 27. srpnja 2020. ministar je odbio žalbu koju je osoba X podnijela protiv njegove odluke od 20. rujna 2018.

12 Osoba X podnijela je tužbu protiv ministrove odluke od 27. srpnja 2020. rechtbanku Den Haag, zittingsplaatsen ’s-Hertogenbosch en Amsterdam (Sud u Haagu, stalne službe u ’s-Hertogenboschu i Amsterdamu, Nizozemska). Presudom od 14. siječnja 2022. taj je sud odbio tu tužbu uz obrazloženje, među ostalim, da je ministar bio dužan donijeti odluku o vraćanju

protiv osobe X i da je ta odluka nužna kako bi se osiguralo njezino udaljavanje u slučaju da se osoba X pusti na slobodu, pri čemu do takvog puštanja na slobodu može doći nakon 25 godina zatvora.

13 Osoba X podnijela je žalbu protiv te presude Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev.

Situacija osobe Y

14 Osoba Y ušla je u Nizozemsku 31. kolovoza 2018. Nizozemski sud pravomoćno ju je osudio 16. studenoga 2020. na kaznu zatvora u trajanju od 25 godina zbog dvaju pokušaja ubojstva s terorističkom namjerom počinjenih na dan njezina ulaska u Nizozemsku.

15 Odlukom od 25. travnja 2023. ministar je utvrdio da osoba Y nije zakonito boravila u Nizozemskoj, naložio joj je da odmah napusti područje Unije i izrekao joj je zabranu ulaska u trajanju od 20 godina.

16 Osoba Y ponijela je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch en Amsterdam (Sud u Haagu, stalne službe u s-Hertogenboschu i Amsterdamu). Presudom od 22. prosinca 2023. taj je sud prihvatio tu tužbu i poništio navedenu odluku smatrajući da ministar nije mogao valjano donijeti odluku o vraćanju u situaciji u kojoj zbog izvršenja kazne dugotrajnog zatvora nije mogao provesti udaljavanje.

17 Ministar je protiv te presude podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

Zajednička razmatranja za situacije osoba X i Y

18 Sud koji je uputio zahtjev ističe kako nije sporno da osobe X i Y nezakonito borave u Nizozemskoj, da se nisu pozvale na načela navedena u članku 5. Direktive 2008/115 i da se na njih ne primjenjuju iznimke od obveze donošenja odluke o vraćanju navedene u članku 6. stavcima 2. do 5. te direktive.

19 Međutim, stranke glavnog postupka ne slažu se kad je riječ o mogućnosti da ministar donese odluku o vraćanju u odnosu na osobe X i Y, u kontekstu u kojem ih ministar ne može udaljiti i u kojem one ne mogu ispuniti obvezu vraćanja koja im je izrečena do isteka zatvorskih kazni koje su im izrečene.

20 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe, kao prvo, da, iako se čini da se člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115. nalaže obveza donošenja odluke o vraćanju u situacijama kao što su one o kojima je riječ u glavnim postupcima, tom se direktivom ne određuje jasno odnos između te obveze i okolnosti da je u takvim situacijama tijekom dugog razdoblja isključena svaka mogućnost stvarnog vraćanja. Prema mišljenju tog suda, analiza sudske prakse Suda ne omogućuje da se riješi poteškoća u tumačenju navedene direktive s kojom je suočen.

21 Kao drugo, u slučaju da ministar nije ovlašten donijeti odluku o vraćanju u glavnim predmetima, sud koji je uputio zahtjev traži da se odredi je li tada dužan, na temelju Direktive 2008/115, izdati boravišnu dozvolu osobama X i Y kako bi se izbjeglo daljnje postojanje situacije u kojoj se u odnosu na te osobe ne može provesti postupak vraćanja a da one pritom ipak ne borave zakonito na državnom području države članice o kojoj je riječ.

22 Kao treće, taj se sud pita je li moguće pozvati se na načelo proporcionalnosti kako bi se protivilo donošenju odluka o vraćanju poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

23 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se Direktivi [2008/115], osobito njezinim člancima 6., 8. i 9., donošenje odluke o vraćanju u odnosu na stranca koji zbog izvršenja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora dulje vrijeme ne može izvršiti svoju obvezu vraćanja i kojeg se zbog istog razloga ne može ni udaljiti s područja Unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: je li država članica u tom slučaju strancu tijekom dugotrajnog ili doživotnog boravka u zatvoru obvezna izdati, eventualno u skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive [2008/115], vlastitu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje boravka?

3. Postoji li u okviru članka 6. stavka 1. Direktive [2008/115] margina prosudbe kojom se omogućuje provođenje testa proporcionalnosti u pojedinačnom slučaju, uz iznimke uređene stavcima 2. do 5. tog članka te uzimanje u obzir načela i interesa u smislu članka 5. te direktive?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i treće pitanje

24 Svojim prvim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 6., 8. i 9. Direktive 2008/115, u vezi s načelom proporcionalnosti, tumačiti na način da im se protivi donošenje odluke o vraćanju koja se odnosi na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom kada on zbog izvršenja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora na koju je osuđen ne može ni dobrovoljno napustiti državno područje dotične države članice ni biti udaljen tijekom duljeg razdoblja.

25 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/115, ona se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.

26 Iako članak 2. stavci 2. i 3. te direktive predviđa određena obvezna ili fakultativna ograničenja njezina područja primjene, pri čemu članak 2. stavak 2. točka (b) navedene direktive osobito dopušta državama članicama da odluče ne primijeniti tu direktivu na državljane trećih zemalja koji se moraju u skladu s nacionalnim pravom vratiti radi kaznene sankcije ili posljedice kaznene sankcije, valja utvrditi da te odredbe ni na koji način ne isključuju primjenjivost te direktive na državljane trećih zemalja koji su osuđeni na kaznu zatvora ili izdržavaju takvu kaznu.

27 Iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da se, kada je dokazana nezakonitost boravka državljanina treće zemlje, u odnosu na svakog takvog državljanina treba donijeti odluka o vraćanju, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. do 5. tog članka i uz strogo poštovanje zahtjevâ iz članka 5. te direktive, a ta odluka mora među trećim zemljama iz članka 3. točke 3. navedene direktive utvrditi onu u koju se on udaljava (presuda od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 53. i navedena sudska praksa)

28 U tom pogledu valja naglasiti da se nijedna od iznimki iz članka 6. stavaka 2. do 5. te direktive ne odnosi, izravno ili neizravno, na državljane trećih zemalja koji su osuđeni na kaznu zatvora ili izdržavaju takvu kaznu.

29 Isto tako, iz zahtjeva iz članka 5. Direktive 2008/115, koji obvezuje države članice da na odgovarajući način uzmu u obzir određene interese i poštuju načelo *non refoulement*, ne proizlazi da bi se država članica općenito trebala suzdržati od donošenja odluke o vraćanju protiv državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom ako je on osuđen na kaznu zatvora ili ako izdržava takvu kaznu.

30 Međutim, valja istaknuti da je, nakon što je odluka o vraćanju donesena, uz poštovanje materijalnih i postupovnih jamstava utvrđenih Direktivom 2008/115 i, ovisno o slučaju, nakon što obveza vraćanja nije izvršena u vremenu odobrenom za dobrovoljni odlazak, dotična država članica dužna provesti udaljavanje predmetnog državljanina treće zemlje, u skladu s člankom 8. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2024., Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Iz obveze lojalnosti država članica kao i iz zahtjeva učinkovitosti navedenih, među ostalim, u uvodnoj izjavi 4. navedene direktive proizlazi da tu obvezu udaljavanja tog državljanina treće zemlje treba ispuniti u najkraćem mogućem roku (vidjeti u tom smislu presude od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 34. i od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 76.).

31 Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, država članica koja prije završetka postupka vraćanja provede izvršenje kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora izrečene protiv državljanina treće zemlje neće tijekom više godina, pa čak ni desetljeća, ispuniti svoju obvezu udaljavanja te osobe, dok taj državljanin treće zemlje tijekom tog razdoblja također neće moći dobrovoljno napustiti državno područje te države članice.

32 Međutim, takva prepreka brzom završetku postupka vraćanja ne sprječava nadležna tijela države članice da državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom izreknu kaznu dugotrajnog ili doživotnog zatvora i da je izvrše.

33 Doduše, Sud je presudio da, iako su kazneno zakonodavstvo i pravila kaznenog postupka načelno u nadležnosti država članica, pravo Unije ipak može utjecati na to područje prava. Sud je iz toga zaključio da države članice ne mogu primijeniti kazneni propis koji bi mogao dovesti u pitanje ostvarenje ciljeva Direktive 2008/115 i tako je lišiti njezina korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 33.).

34 Međutim, iz sudske prakse Suda također proizlazi da ta direktiva ne isključuje mogućnost da države članice odrede kaznu zatvora državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom koji počini kaznena djela različita od onih koja se temelje samo na nezakonitom boravku ili ulasku, uključujući i situacije kada postupak vraćanja još nije dovršen (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 65.).

35 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 39. svojeg mišljenja, mogućnost država članica da odrede kaznu zatvora za počinjenje takvih kaznenih djela obuhvaća ne samo mogućnost izricanja takve kazne nego i mogućnost izvršenja izrečene kazne.

36 U tom kontekstu, kako bi se odgovorilo na prvo i treće pitanje, nužno je utvrditi je li obveza dotične države članice da u najkraćem mogućem roku provede udaljavanje državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju, navedena u točki 30. ove presude, prepreka

donošenju takve odluke u situaciji u kojoj je već, slijedom izricanja i izvršenja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora, utvrđeno da obveza vraćanja ni u kojem slučaju neće biti izvršena tijekom dugog razdoblja.

37 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, kako iz sudske prakse Suda proizlazi da donošenje odluke o vraćanju u trenutku u kojem nadležna tijela još nisu sigurna da će je moći izvršiti nije nužno isključeno.

38 Tako je Sud presudio da država članica može donijeti odluku o vraćanju istodobno s odlukom kojom se u prvom stupnju odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu, iako bi eventualno podnošenje pravnog lijeka protiv tog odbijanja za dotičnu osobu načelno podrazumijevalo odobrenje ostanka na državnom području predmetne države članice u iščekivanju odluke o tom pravnom lijeku, pri čemu bi takvo odobrenje isključivalo svaku mogućnost udaljavanja te osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 59.).

39 Donošenje odluke o vraćanju od trenutka utvrđenja nezakonitosti boravka usto može pridonijeti ostvarenju glavnog cilja Direktive 2008/115, odnosno uspostavi učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije uz puno poštovanje temeljnih prava i dostojanstva dotičnih osoba (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 48. i od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 88., osobito time što se osigurava da se eventualni prigovori u pogledu zakonitosti takve odluke mogu ispitati a da se pritom pretjerano ne odgađa izvršenje obveze vraćanja i time što se nadležnim tijelima omogućuje da raspolažu vremenom potrebnim za poduzimanje mjera koje u praksi omogućuju provedbu udaljavanja.

40 Kao drugo, ipak valja istaknuti da čak i ako državljanin treće zemlje nezakonito boravi na državnom području države članice, predvidljiva nemogućnost izvršenja obveze vraćanja koja se odnosi na njega može u određenim posebnim slučajevima biti prepreka donošenju odluke o vraćanju protiv tog državljanina treće zemlje.

41 Tako je Sud smatrao da se odluka o vraćanju ne može donijeti protiv maloljetnika bez pratnje a da se prethodno ne provjeri jesu li u predviđenoj zemlji odredišta ispunjeni odgovarajući uvjeti prihvata koji stvarno omogućuju izvršenje obveze vraćanja (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje), C-441/19, EU:C:2021:9, t. 55., 59. i 60.)

42 Općenitije, Sud je presudio da članak 5. Direktive 2008/115, koji je opće pravilo koje se državama članicama nameće čim provode tu direktivu, obvezuje nadležno nacionalno tijelo da u svim stadijima postupka vraćanja poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non refoulement*), koje je kao temeljno pravo zajamčeno u članku 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi s člankom 33. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), i člankom 19. stavkom 2. Povelje. To osobito vrijedi kada to tijelo namjerava, nakon što sasluša dotičnu osobu, donijeti odluku o njezinu vraćanju (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje–Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 55. i od 6. srpnja 2023., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo), C-663/21, EU:C:2023:540, t. 49.).

43 Sud je iz toga zaključio da se članku 5. Direktive 2008/115 protivi to da se protiv državljanina treće zemlje donese odluka o vraćanju ako ta odluka kao zemlju odredišta ima u vidu zemlju u kojoj postoje ozbiljni i potvrđeni razlozi za vjerovanje da bi u slučaju izvršenja navedene odluke taj državljanin bio izložen stvarnoj opasnosti od postupanja protivnih članku 18. ili članku 19. stavku 2. Povelje (presude od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 56. i od 6. srpnja 2023., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo), C-663/21, EU:C:2023:540, t. 50.).

44 Međutim, okolnosti predmeta u kojima su donesene presude navedene u točkama 41. do 43. ove presude znatno se razlikuju od situacija poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

45 Naime, te se presude odnose na slučajeve u kojima na dan donošenja odluke o vraćanju nije bilo utvrđeno da se vraćanje dotičnog državljanina treće zemlje u zemlju odredišta može provesti a da se pritom ne povrijede temeljna prava tog državljanina treće zemlje ili je bilo utvrđeno da bi takvo vraćanje podrazumijevalo ozbiljnu opasnost od povrede tih temeljnih prava.

46 Suprotno tomu, u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev ne navodi da se tvrdi ili da je utvrđeno kako bi vraćanje u zemlju odredišta moglo povrijediti temeljna prava dotičnih državljana trećih zemalja. U takvim situacijama ne čini se da bi određivanje obveze vraćanja i predvidivi uvjeti njezina izvršenja, u trenutku kada se razmatra donošenje odluke o vraćanju, mogli dovesti do opasnosti od povrede temeljnih prava tih državljana trećih zemalja, tako da razlozi koji su u presudama navedenima u točkama 41. do 43. ove presude opravdali isključenje donošenja takve odluke ne mogu dovesti do istog rješenja u ovom slučaju.

47 Kao treće, valja naglasiti da je zakonodavac Unije izričito predvidio da se u određenim situacijama odluka o vraćanju ne može odmah izvršiti te je definirao pravni sustav primjenjiv na te situacije.

48 Konkretno, člankom 9. stavkom 2. Direktive 2008/115 predviđa se da države članice mogu odgoditi udaljavanje na određeno vrijeme uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja. Tom se odredbom pojašnjava da države članice uzimaju u obzir, među ostalim, fizičko ili duševno stanje državljanina treće zemlje i tehničke razloge kao što je nemogućnost prijevoza ili neizvedivost udaljavanja zbog nedostatka identifikacijskih podataka.

49 Navedenom se odredbom tako dopušta odgoda udaljavanja na temelju posebnih okolnosti, pri čemu se navode određeni primjeri a da se pritom ne navode taksativno slučajevi u kojima se takva odgoda može naložiti.

50 Izricanje kazne zatvora nakon počinjenja kaznenog djela različitog od onih kojima se isključivo inkriminira nezakonit boravak ili ulazak, s jedne strane, i njezino izvršenje, s druge strane, treba smatrati takvom okolnošću, s obzirom na to da iz točaka 34. i 35. ove presude proizlazi da takve mjere ulaze u područje izvršavanja kaznene nadležnosti države članice kojemu se Direktiva 2008/115 ne protivi.

51 Doduše, Sud je presudio da se provedba kaznenog progona, nakon kojeg bi se, u odgovarajućim slučajevima, izrekla kazna zatvora, ne navodi među opravdanjima za odgodu udaljavanja iz članka 9. Direktive 2008/115 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 45.). Međutim, to se pojašnjenje odnosilo na poseban slučaj, odnosno slučaj kaznenog progona pokrenutog zbog nezakonitog boravka prije provedbe postupka vraćanja.

52 Osim toga, zahtjev iz članka 9. stavka 2. Direktive 2008/115, prema kojem odgodu udaljavanja treba naložiti na određeno vrijeme, ne može se tumačiti na način da podrazumijeva da se takva odgoda može provesti samo kako bi se osiguralo izvršenje kazne zatvora u kratkom trajanju.

53 Naime, izbor zakonodavca Unije da ne utvrdi *a priori* najdulje moguće trajanje razdoblja tijekom kojeg se udaljavanje može odgoditi i da samo uputi na „određeno” vrijeme upućuje na to da je namjeravao omogućiti određenu fleksibilnost u provedbi članka 9. stavka 2. Direktive 2008/115, pri čemu je ipak isključio da se odgoda udaljavanja može produljiti na razdoblje koje prelazi ono što zahtijevaju okolnosti koje je opravdavaju.

54 Iz toga slijedi da, u situaciji u kojoj se, nakon izricanja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora i njezina izvršenja, za kazneno djelo različito od kaznenih djela koja se temelje samo na nezakonitom boravku ili ulasku, obveza vraćanja neće provesti tijekom dugog razdoblja, članak 9. stavak 2. Direktive 2008/115 ovlašćuje nadležna tijela da odgode udaljavanje do izvršenja te kazne.

55 S obzirom na sve te elemente, valja smatrati da se u takvoj situaciji obveza da se u najkraćem mogućem roku provede udaljavanje državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju, navedena u točki 30. ove presude, ne može smatrati preprekom donošenju takve odluke.

56 Međutim, ostaje činjenica da u tom kontekstu nužno postoji značajno vremensko razdoblje između trenutka u kojem su nadležna tijela, prilikom donošenja te odluke o vraćanju, ocijenila mogućnost nametanja obveze vraćanja, uz poštovanje članka 5. Direktive 2008/115 i temeljnih prava predmetnog državljanina treće zemlje, i trenutka u kojem će se ta obveza stvarno moći izvršiti.

57 Prema tome, postoji opasnost da, na dan kada će se navedena obveza stvarno moći izvršiti, njezino izvršenje postane nespojivo s tim člankom 5. ili s tim temeljnim pravima, iako bi odluka o vraćanju na dan njezina donošenja bila u potpunosti u skladu s navedenim člankom 5. i navedenim temeljnim pravima.

58 Kako bi se spriječila ta opasnost, s jedne strane, države članice dužne su dotičnim državljanima trećih zemalja omogućiti da se pozovu na svaku promjenu okolnosti do koje je došlo nakon donošenja odluke o vraćanju, a koja bi mogla znatno utjecati na ocjenu situacije konkretnog državljanina treće zemlje, s obzirom na, među ostalim, članak 5. Direktive 2008/115 (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 64. i od 4. rujna 2025., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, t. 65.).

59 S druge strane, nadležna tijela dužna su prije izvršenja odluke o vraćanju provesti ažuriranu procjenu opasnosti za dotičnog državljanina treće zemlje da bude izložen postupanjima protivnima načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non refoulement*). Ta ocjena, koja mora biti različita i autonomna od one provedene u trenutku donošenja te odluke, mora omogućiti nadležnim tijelima da se uvjere, uzimajući u obzir svaku promjenu okolnosti kao i svaki novi element koji je eventualno istaknuo taj državljanin treće zemlje, da ne postoje ozbiljni i čvrsti razlozi za vjerovanje da bi on u slučaju povratka u zemlju odredišta bio izložen takvim opasnostima (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2024., Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, t. 38.).

60 U toj ažuriranoj procjeni također će se morati uzeti u obzir svi interesi navedeni u članku 5. Direktive 2008/115 kako bi se osiguralo da se ti interesi ne protive izvršenju odluke o vraćanju (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 91. i od 4. rujna 2025., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, t. 79. i 80.).

61 Obveze navedene u točkama 58. do 60. ove presude primjenjuju se čak i ako je protiv dotičnog državljanina treće zemlje donesena odluka o vraćanju koja je postala pravomoćna, uključujući i ako nije pravodobno osporio tu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2025., Adrar, C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, t. 63.).

62 U slučaju da nadležna tijela nakon svoje ažurirane procjene zaključe da udaljavanje dotičnog državljanina treće zemlje izlaže tog državljanina ozbiljnoj opasnosti od povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non refoulement*), ta tijela moraju barem odgoditi to udaljavanje dok traje takva opasnost, u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2008/115. (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2024., Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, t. 39.). U svakom slučaju, navedena tijela ne mogu provesti udaljavanje tog državljanina treće zemlje ako je očito da to udaljavanje nije u skladu s člankom 5. te direktive ili temeljnim pravom zajamčenim Poveljom.

63 Usto, u skladu s člankom 47. Povelje, dotični državljanin treće zemlje mora imati na raspolaganju djelotvoran pravni lijek koji mu omogućuje osporavanje zaključka do kojeg su došla nadležna tijela nakon njihove ažurirane procjene (vidjeti po analogiji presudu od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu), C-194/19, EU:C:2021:270, t. 35.).

64 Nadalje, iako se poštovanje načela proporcionalnosti mora osigurati u svim fazama postupka vraćanja, uključujući fazu koja se odnosi na izdavanje odluke o vraćanju (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 49.), činjenica da je odluka o vraćanju donesena u ranoj fazi u situacijama poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku ne može se smatrati protivnom tom načelu, pod uvjetom da se jamstva navedena u točkama 56. do 63. ove presude stvarno pružaju državljanima trećih zemalja o kojima je riječ.

65 S obzirom na sve prethodno navedeno, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članke 6., 8. i 9. Direktive 2008/115, u vezi s načelom proporcionalnosti, treba tumačiti na način da im se ne protivi donošenje odluke o vraćanju koja se odnosi na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom kada on zbog izvršenja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora na koju je osuđen ne može ni dobrovoljno napustiti državno područje dotične države članice ni biti udaljen tijekom duljeg razdoblja, pod uvjetom da se nacionalnim propisom predviđaju dostatna jamstva kako bi se osiguralo poštovanje članka 5. te direktive i Povelje prilikom provedbe te odluke.

Drugo pitanje

66 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti samo ako iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da se Direktivi 2008/115 protivi donošenje odluke o vraćanju u situacijama poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

67 Budući da iz tog odgovora proizlazi kako mogućnost donošenja takve odluke podliježe uvjetu čije poštovanje mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, potrebno je odgovoriti na drugo pitanje.

68 Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2008/115 tumačiti na način da se njome državi članici nalaže da državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu državnom području izda boravišnu dozvolu ako on u njoj mora izdržati kaznu dugotrajnog ili doživotnog zatvora.

69 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da cilj Direktive 2008/115 nije usklađivanje svih pravila država članica o boravku stranaca. Naime, zajednički standardi i postupci utvrđeni tom direktivom odnose se samo na donošenje odluka o vraćanju i izvršavanje tih odluka (presuda od 24. veljače 2021., M i dr. (Transfer u državu članicu), C-673/19, EU:C:2021:127, t. 43. i navedena sudska praksa).

70 Cilj navedene direktive osobito nije utvrditi posljedice nezakonitog boravka na području države članice državljana trećih zemalja u pogledu kojih ne može biti donesena nikakva odluka o vraćanju (presuda od 24. veljače 2021., M i dr. (Transfer u državu članicu), C-673/19, EU:C:2021:127, t. 44. i navedena sudska praksa).

71 Konkretno, kad je riječ o članku 6. stavku 4. te direktive, na koji se poziva sud koji je uputio zahtjev, tom se odredbom državama članicama samo dopušta da zbog suosjećanja ili humanitarnih razloga odobre pravo na boravak na temelju svojeg nacionalnog prava, a ne prava Unije, državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na njihovu državnom području (presuda od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 86.).

72 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da se njome državi članici ne nalaže da državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu državnom području izda boravišnu dozvolu ako on u njoj mora izdržati kaznu dugotrajnog ili doživotnog zatvora.

Troškovi

73 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članke 6., 8. i 9. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s načelom proporcionalnosti,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi donošenje odluke o vraćanju koja se odnosi na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom kada on zbog izvršenja kazne dugotrajnog ili doživotnog zatvora na koju je osuđen ne može ni dobrovoljno napustiti državno područje dotične države članice ni biti udaljen tijekom duljeg razdoblja, pod uvjetom da se nacionalnim propisom predviđaju dostatna jamstva kako bi se osiguralo poštovanje članka 5. te direktive i Povelje Europske unije o temeljnim pravima prilikom provedbe te odluke.

2. Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da se njome državi članici ne nalaže da državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu državnom području izda boravišnu dozvolu ako on u njoj mora izdržati kaznu dugotrajnog ili doživotnog zatvora.

Potpisi