Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Granični nadzor, azil i useljavanje – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 15. stavak 2. točka (b) – Zadržavanje državljanina treće zemlje u svrhu udaljavanja – Direktiva 2013/33/EU – Članak 9. – Zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 28. stavak 2. – Zadržavanje u svrhu transfera – Nezakonitost zadržavanja – Članci 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

U predmetu C-387/24 PPU [Bouskoura][i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu, Nizozemska), odlukom od 4. lipnja 2024., koju je Sud zaprimio 4. lipnja 2024., u postupku

C

protiv

Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 15. srpnja 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu C, P. H. Hillen i R. M. Seth Paul, *advocaten*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i A. Hanje, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Baeckelmans, A. Katsimerou i F. van Schaik, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

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

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. stavka 2. trećeg podstavka točke (b) 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.), članka 9. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.), te članka 28. stavka 4. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III), u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe C, državljanina treće zemlje nad kojim se provodi postupak vraćanja, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik), u pogledu zakonitosti dviju uzastopnih mjera zadržavanja koje je to tijelo odredilo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

3 U uvodnoj izjavi 9. Direktive 2008/115 navedeno je:

„U skladu s Direktivom Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanj[a] statusa izbjeglica u državama članicama [(SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.)], ne bi se trebalo smatrati da državljanin treće zemlje koji je podnio zahtjev za azil u državi članici nezakonito boravi na području te države članice do stupanja na snagu negativne odluke u pogledu zahtjeva ili odluke kojom prestaje njegov ili njezin boravak kao tražitelja azila.”

4 Članak 2. stavak 1. te direktive određuje:

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

5 Članak 15. navedene direktive predviđa:

„1. Ako u konkretnom slučaju nije moguće primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, države članice mogu samo zadržati državljanina treće zemlje u pogledu kojeg se provodi postupak vraćanja kako bi pripremile povratak i/ili provele postupak [udaljavanja], posebno kada:

(a) postoji opasnost od bijega; ili

(b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.

Svako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost.

2. Zadržavanje određuje upravno ili sudsko tijelo.

Zadržavanje se određuje u pisanom obliku navodeći stvarne i pravne razloge.

Kada zadržavanje određuju upravna tijela, države članice:

(a) osiguravaju da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja, u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja;

(b) ili priznaju državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem koj[e] će se provesti u najkraćem mogućem roku od pokretanja postupka. U tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka.

Konkretni državljanin treće zemlje pušta se bez odgode ako zadržavanje nije zakonito.

3. U svakom slučaju, zadržavanje se preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. U slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje nadzire sudsko tijelo.

4. Ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1., zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba bez odgode pušta.

5. Zadržavanje traje dok [su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [da se] osigur[a] uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje [trajanje] zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.

6. Države članice ne smiju produžavati vrijeme iz stavka 5., osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:

(a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje; ili

(b) kašnjenj[a] u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.”

Direktiva 2013/33

6 Zadržavanje je člankom 2. točkom (h) Direktive 2013/33 definirano kao „zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja”.

7 Člankom 8. stavcima 1. do 3. te direktive predviđeno je:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je [ona] podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [(SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023., L 90200)].

2. Kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu [učinkovito] primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

(a) da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo;

(b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;

(c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;

(d) kada je osoba zadržana [s ciljem], u skladu s Direktivom [2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja[,] te [ka]da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;

(e) kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;

(f) u skladu s člankom 28. Uredbe [Dublin III].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom”.

8 Članak 9. stavak 3. Direktive 2013/33 određuje:

„Kada zadržavanje nalažu upravna tijela, države članice osiguravaju brzo sudsko razmatranje zakonitosti zadržavanja koje se provodi po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev podnositelja zahtjeva. Kada se razmatranje provodi po službenoj dužnosti, takvo razmatranje provodi se što je prije moguće od početka zadržavanja. Kada se provodi na zahtjev podnositelja zahtjeva, provodi se što je prije moguće nakon pokretanja odgovarajućih postupaka. U tu svrhu države članice u nacionalnom pravu definiraju razdoblje u okviru kojega se provodi sudsko razmatranje zakonitosti zadržavanja po službenoj dužnosti i/ili sudsko razmatranje na zahtjev podnositelja zahtjeva.

Kada se u okviru sudskog razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito, predmetni podnositelj zahtjeva odmah se oslobađa.”

Uredba Dublin III

9 Članak 28. stavci 2. do 4. Uredbe Dublin III glasi kako slijedi:

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

3. Zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom proveli potrebni upravni postupci sve do provedbe transfera u skladu s ovom Uredbom.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, rok za podnošenje zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat ne smije prelaziti jedan mjesec od podnošenja zahtjeva. Država članica koja vodi postupak u skladu s ovom Uredbom u takvim slučajevima traži žuran odgovor. Takav se odgovor mora dati u roku dva tjedna od zaprimanja zahtjeva. Neodgovaranje u roku od dva tjedna jednako je prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu prihvata ili ponovnog prihvata osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, transfer te osobe iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest tjedana nakon što je druga država članica, implicitno ili eksplicitno, prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili od trenutka kada prestaje suspenzivni učinak žalbe ili preispitivanja u skladu s člankom 27. stavkom 3.

Kada država članica moliteljica ne podnese zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat u propisanim rokovima ili kada se transfer ne provede u roku od šest tjedana iz trećeg podstavka, osoba se više ne smije zadržavati. U skladu s tim, članci 21., 23., 24. i 29. na odgovarajući se način i dalje primjenjuju.

4. U vezi s uvjetima zadržavanja i jamstvima koja se primjenjuju na zadržane osobe, u svrhu osiguranja postupaka transfera osobe, zbog osiguranja postupaka transfera u odgovornu državu članicu primjenjuju se članci 9., 10. i 11. Direktive [2013/33].”

Nizozemsko pravo

10 Članak 59.a stavak 1. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495, u daljnjem tekstu: Zakon o strancima) određuje da se strani državljani na koje se primjenjuje Uredba Dublin III mogu u skladu s člankom 28. te uredbe zadržati s ciljem njihova transfera u državu članicu odgovornu za razmatranje njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog na nizozemskom državnom području.

11 U članku 59. stavku 1. prvoj rečenici i točki (a) tog zakona navodi se da državni tajnik može zadržati stranog državljanina s nezakonitim boravkom ako interesi javnog poretka ili nacionalne sigurnosti to zahtijevaju, s ciljem njegova udaljavanja s nizozemskog državnog područja.

12 Članak 94. stavci 1. i 6. navedenog zakona glasi kako slijedi:

„1. Nakon što donese odluku kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode iz članaka 6., 6.a, 58., 59., 59.a i 59.b, ministar o tome obavješćuje sud najkasnije dvadeset osmi dan nakon dostave te odluke, osim ako je sam strani državljanin već podnio tužbu. Čim je sud obaviješten, smatra se da je strani državljanin podnio tužbu protiv odluke kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode. Tužbom se traži i naknada štete.

[…]

6. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere o kojoj je riječ protivni ovom zakonu ili ako smatra, nakon što je odvagnuo sve predmetne interese, da ta mjera nije opravdana, sud pred kojim je pokrenut postupak prihvaća tužbu. U tom slučaju sud nalaže ukidanje mjere ili izmjenu načina njezina izvršenja.”

13 Člankom 96. stavcima 1. i 3. istog zakona predviđeno je:

„1. Ako se tužbu iz članka 94. proglasi neosnovanom, a strani državljanin podnese tužbu protiv produljenja oduzimanja slobode, sud okončava prethodno izvođenje dokaza u roku od tjedan dana od zaprimanja tužbe. Odstupajući od članka 8:57 Algemene wet bestuursrechta [(Opći zakon o upravnom pravu)], sud također može odlučiti, bez suglasnosti stranaka, da se ročište za izvođenje dokaza neće održati.

[…]

3. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere o kojoj je riječ protivni ovom zakonu ili ako smatra, nakon što je odvagnuo sve predmetne interese, da ta mjera nije razumno opravdana, sud pred kojim je pokrenut postupak prihvaća tužbu. U tom slučaju sud nalaže ukidanje mjere ili izmjenu načina njezina izvršenja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

14 Dana 2. svibnja 2024. protiv osobe C određena je mjera zadržavanja na temelju članka 59.a stavka 1. Zakona o strancima (u daljnjem tekstu: prva mjera zadržavanja). Donijevši tu mjeru državni tajnik utvrdio je, prvo, da osoba C može biti obuhvaćena područjem primjene Uredbe Dublin III, drugo, da predstavlja nezanemarivu opasnost za javni poredak zbog rizika od bijega i, treće, da je Kraljevina Španjolska država članica odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je zadržavanje dotičnoj osobi određeno radi njezina transfera u tu državu članicu.

15 Državni tajnik zatražio je 3. svibnja 2024. od španjolskih tijela da prihvate osobu C na temelju članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe Dublin III. Dana 14. svibnja 2024. ta su tijela odbila navedeni zahtjev.

16 Dana 17. svibnja 2024. u 14:51 državni tajnik donio je protiv osobe C odluku o vraćanju u kojoj je kao zemlja odredišta određen Maroko. Smatrajući da postoji opasnost da osoba o kojoj je riječ, a koja nema zakonit boravak, može pobjeći prije izvršenja udaljavanja, to je tijelo potom, u 14:52,

odredilo mjeru zadržavanja na temelju članka 59. stavka 1. prve rečenice i točke (a) Zakona o strancima (u daljnjem tekstu: druga mjera zadržavanja). Ta je mjera i dalje na snazi. Istog dana u 14:55 navedeno je tijelo ukinulo prvu mjeru zadržavanja.

17 Osoba o kojoj je riječ podnijela je dvije tužbe protiv prve i druge mjere zadržavanja pred Rechtbankom Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu, Nizozemska), sudom koji je uputio zahtjev.

18 Osoba C pred tim sudom tvrdi da je prva mjera zadržavanja postala nezakonita 14. svibnja 2024., dana od kojeg se – uzimajući u obzir odbijanje Kraljevine Španjolske da je prihvati – ta mjera više nije mogla opravdati potrebom da se navedena osoba transferira u tu državu članicu. Od tog datuma, na temelju sudske prakse Afdeling bestuursrechtspraaka van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska), državni tajnik raspolaže rokom od 48 sati da odredi nastavak zadržavanja osobe o kojoj je riječ na osnovi različitoj od one kojom je bila opravdana prva mjera zadržavanja. U ovom slučaj taj rok nije bio poštovan jer je to tijelo donijelo drugu mjeru zadržavanja tek 17. svibnja 2024. Slijedom navedenog, zadržavanje osobe C nije se moglo nastaviti te je ona morala biti puštena na slobodu prije donošenja druge mjere zadržavanja.

19 Državni tajnik pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdi da nezakonitost prve mjere zadržavanja ne utječe na zakonitost druge mjere zadržavanja koja samostalno opravdava nastavak zadržavanja osobe o kojoj je riječ. Iako je to tijelo priznalo postojanje nedostatka koji utječe na prvu mjeru zadržavanja i pritom ponudilo osobi C svotu od 100 eura na ime naknade štete kako bi je obeštetilo zbog nezakonitog zadržavanja kojemu je bila podvrgnuta, ipak ističe da je prva mjera zadržavanja već bila opozvana u trenutku pokretanja postupka pred sudom koji je uputio zahtjev i da se slijedom toga ta mjera ne može poništiti.

20 Sud koji je uputio zahtjev napominje da na temelju nacionalne prakse potvrđene sudskom praksom Afdeling bestuursrechtspraaka van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća), nezakonitost mjere zadržavanja izrečene protiv državljanina treće zemlje ne može u načelu utjecati na zakonitost mjere zadržavanja koja je naknadno donesena protiv nje, tako da nadležni sud ne može pustiti na slobodu tog državljanina zbog te nezakonitosti. Ta praksa i ta sudska praksa su, osim toga, u skladu s člancima 59., 59.a, 94. i 96. Zakona o strancima koji izrijekom ne predviđaju obvezu nadležnog pravosudnog tijela da bez odgode oslobodi dotičnu osobu, ako smatra da je njezino zadržavanje nezakonito.

21 Sud koji je uputio zahtjev ističe, međutim, da se na temelju članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115 kao i članka 9. stavka 3. Direktive 2013/33 osoba o kojoj je riječ mora „bez odgode” pustiti na slobodu ako se utvrdi da je njezino zadržavanje nezakonito.

22 S obzirom na obvezu puštanja na slobodu bez odgode koja je predviđena tim odredbama, sud koji je uputio zahtjev pita se ne bi li tu osobu morao pustiti na slobodu iako mjera zadržavanja na temelju koje je ona trenutačno lišena slobode ne sadržava nezakonitost, i to samo zato što prethodna mjera zadržavanja na temelju koje je navedena osoba bila lišena slobode više nije ispunjavala pretpostavke za zakonitost.

23 U tom pogledu ističe, prvo, da to pitanje zahtijeva da se utvrdi je li predmet nadzora nadležnog pravosudnog tijela pretpostavka za „zadržavanje” ili to tijelo mora ograničiti svoj nadzor na moguću nezakonitost mjere zadržavanja koja je na snazi. Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, u ovom potonjem slučaju mogućnost puštanja na slobodu osobe o kojoj je riječ ovisi u konačnici o trenutku u kojem ona istakne nezakonitost te mjere, a okolnost da je zadržavanje u

prošlosti sadržavalo nezakonitost nije relevantan čimbenik za analizu nadležnog pravosudnog tijela. U tom slučaju to tijelo nije u mogućnosti zajamčiti pravo na djelotvornu sudsku zaštitu utvrđeno u članku 47. Povelje.

24 Drugo, navedeni sud podsjeća na to da se u pravu Unije ne predviđa mogućnost nastavka zadržavanja zbog administrativnih razloga ili radi pripreme donošenja nove mjere zadržavanja, nego se nalaže oslobađanje bez odgode državljanina treće zemlje čije je zadržavanje nezakonito, neovisno o trenutku u kojem se ispituje zakonitost tog zadržavanja.

25 Treće, sud koji je uputio zahtjev ističe da je u skladu sa sudskom praksom Afdeling bestuursrechtspraaka van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) u slučaju teške povrede prava na puštanje na slobodu moguće odstupiti od pravila prema kojem zakonitost prve mjere zadržavanja ne utječe na zakonitost druge mjere zadržavanja.

26 Sud koji je uputio zahtjev smatra da temeljno obilježje prava na slobodu utvrđenog u članku 6. Povelje kao i prava na djelotvornu sudsku zaštitu ide u prilog zaključku da svako zadržavanje koje je određeno na temelju nezakonite mjere zadržavanja sadržava tešku povredu tih prava. Stoga osoba o kojoj je riječ mora biti puštena na slobodu bez odgode ako je zadržavanje u prošlosti sadržavalo nezakonitost, čak i ako je nadležno tijelo u konačnici otklonilo tu nezakonitost.

27 U tom kontekstu plaćanje naknade štete ne bi osiguravalo prikladnu zaštitu prava utvrđenih u člancima 6. i 47. Povelje. Trajanje i težina nezakonitosti zadržavanja moraju se uzeti u obzir prilikom određivanja iznosa naknade koju treba priznati dotičnoj osobi.

28 U ovom slučaju, s obzirom na to da je zadržavanje bilo nastavljeno u trajanju dužem od 48 sati unatoč nezakonitosti prve mjere zadržavanja i da je druga mjera zadržavanja bila određena tek nakon opoziva prve mjere, samo bi puštanje na slobodu bez odgodu osobe o kojoj je riječ omogućilo da se prikladno zaštiti njezino pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.

29 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 15. stavak 2. [treći podstavak] prvu rečenicu i točku (b) Direktive [2008/115], članak 9. stavak 3. Direktive [2013/33] i članak 28. stavak 4. Uredbe [Dublin III] u vezi s člancima 6. i 47. [Povelje] tumačiti na način da je pravosudno tijelo uvijek obvezno zadržanu osobu bez odgode pustiti na slobodu, ako je to zadržavanje bilo ili je postalo nezakonito u bilo kojem trenutku tijekom neprekinute provedbe niza uzastopnih mjera zadržavanja?”

Zahtjev za primjenu hitnog prethodnog postupka

30 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom u članku 23.a prvom stavku Statuta Suda Europske unije i članku 107. Poslovnika Suda.

31 U prilogu svojem zahtjevu taj je sud prije svega naveo da se prethodno pitanje tiče odredaba obuhvaćenih jednim od područja iz glave V. trećeg dijela UFEU-a. Nadalje, navedeni je sud istaknuo da zadržavanje osobe C traje neprekidno od 2. svibnja 2024. Naposljetku, odgovor Suda na prethodno pitanje ključan je za odluku je li taj isti sud na temelju prava Unije dužan bez odgode osloboditi osobu o kojoj je riječ.

32 Kao prvo, valja istaknuti da se predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje jedne odredbe Direktive 2008/115, jedne odredbe Direktive 2013/33 te jedne odredbe Uredbe Dublin III. S obzirom na to da su te direktive i ta uredba obuhvaćene glavom V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na prostor slobode, sigurnosti i pravde, na predmetni zahtjev za prethodnu odluku može se primijeniti hitni prethodni postupak u skladu s člankom 23.a prvim stavkom Statuta Suda Europske unije i člankom 107. stavkom 1. Poslovnika.

33 Što se tiče, kao drugo, uvjeta hitnosti, valja naglasiti da je taj uvjet ispunjen s obzirom na to da je, među ostalim, osoba o kojoj je riječ u glavnom postupku u ovom trenutku lišena slobode te da njezino daljnje zadržavanje ovisi o rješavanju spora iz glavnog postupka, pri čemu valja naglasiti da se situacija te osobe mora ocjenjivati onakva kakva jest u trenutku razmatranja zahtjeva da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku (presuda od 29. srpnja 2024., Breian, C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, t. 26. i navedena sudska praksa).

34 U ovom slučaju iz opisa činjenica koji je naveo sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je osoba C doista lišena slobode od 2. svibnja 2024. i da je to i dalje tako u trenutku razmatranja zahtjeva da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku. Usto, sud koji je uputio zahtjev naveo je da će, ovisno o odgovoru Suda na prethodno pitanje, on eventualno morati osloboditi tu osobu.

35 U tim je okolnostima prvo vijeće Suda 14. lipnja 2024. na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika odlučilo prihvatiti zahtjev suda koji je uputio prethodno pitanje da se o njemu odluči u hitnom prethodnom postupku.

O prethodnom pitanju

36 Uvodno valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da donese odluku u postupku koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. U tu svrhu on može iz svih podataka koje mu je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvesti dijelove prava Unije koje valja tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (presuda od 30. travnja 2024., M. N. (EncroChat), C-670/22, EU:C:2024:372, t. 78. i navedena sudska praksa).

37 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 53. mišljenja nezavisnog odvjetnika, valja istaknuti da, iako u svojem prethodnom pitanju sud koji je uputio zahtjev spominje samo stavak 2. članka 15. Direktive 2008/115, stavak 4. tog članka 15. također je relevantan u ovom predmetu jer zahtijeva da se dotična osoba bez odgode pusti na slobodu kada uvjeti iz stavka 1. navedenog članka 15. više nisu ispunjeni i kada zadržavanje više nije opravdano.

38 U tom kontekstu treba također precizirati da se Sud u ovom predmetu ne pita o tome je li u skladu s pravom Unije rok od 48 sati koji je predviđen nizozemskim pravom, a naveden je u točki 18. ove presude. Slijedom navedenog, nije potrebno ispitivati pitanje je li u skladu s obvezom puštanja na slobodu „bez odgode” osobe o kojoj je riječ, predviđenom u članku 9. stavku 3. Direktive 2013/33 na koji upućuje članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin III, nacionalna praksa na temelju koje nadležna tijela mogu odrediti nastavak zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite u najduljem trajanju od 48 sati nakon što nastane okolnost koja utječe na nezakonitost mjere zadržavanja donesene na temelju te uredbe.

39 Naime, takvo se ispitivanje u biti tiče razloga kojima se može opravdati nezakonitost mjere zadržavanja donesene na temelju Uredbe Dublin III, dok u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da je prva mjera zadržavanja nezakonita i želi utvrditi utječe li takva nezakonitost na zakonitost druge mjere zadržavanja donesene na temelju Direktive 2008/115. Osim toga, nesporno je da nezakonitost prve mjere zadržavanja ne proizlazi, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz moguće nespojivosti tog roka od 48 sati s obvezom oslobađanja bez odgode, nego iz činjenice da je druga mjera zadržavanja bila određena 24 sata nakon isteka navedenog roka.

40 U tim okolnostima valja zaključiti da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 15. stavke 2. i 4. Direktive 2008/115, članak 9. stavak 3. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin III u vezi s člancima 6. i 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim nije predviđena obveza nadležnog pravosudnog tijela da odredi puštanje na slobodu državljanina treće zemlje koji je zadržan na temelju mjere donesene na osnovi Direktive 2008/115 zato što ta osoba, čije je zadržavanje bilo određeno prvo na temelju mjere donesene na osnovi Uredbe Dublin III, nije bila oslobođena bez odgode nakon utvrđenja da je ova potonja mjera postala nezakonita.

41 U tom smislu valja podsjetiti na to da svako zadržavanje državljanina treće zemlje – bez obzira temelji li se ono na Direktivi 2008/115 u okviru postupka vraćanja zbog nezakonitog boravka, Direktivi 2013/33 u okviru razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili Uredbi Dublin III u okviru transfera tražitelja takve zaštite u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva – čini ozbiljno zadiranje u pravo na slobodu propisano člankom 6. Povelje (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 72. i navedena sudska praksa).

42 Naime, kao što to predviđa članak 2. točka (h) Direktive 2013/33, mjera zadržavanja sastoji se od zadržavanja osobe na određenom mjestu. Iz teksta, povijesti nastanka i konteksta te odredbe, čiji se doseg uostalom može prenijeti na pojam „zadržavanje” iz Direktive 2008/115 i Uredbe Dublin III, proizlazi da zadržavanje nalaže predmetnoj osobi da trajno boravi u ograničenom i zatvorenom prostoru, izolirajući tako tu osobu od ostatka stanovništva i oduzimajući joj slobodu kretanja (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 73. i navedena sudska praksa).

43 S obzirom na ozbiljnost tog zadiranja u pravo na slobodu zajamčeno člankom 6. Povelje i uzimajući u obzir važnost tog prava, ovlast priznata nadležnim nacionalnim tijelima da zadrže državljane trećih zemalja strogo je ograničena. Mjera zadržavanja stoga se može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila koja određuju njezine uvjete i načine provedbe (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 75. i navedena sudska praksa).

44 Usto, kada je očito da uvjeti zakonitosti zadržavanja predviđeni Direktivom 2008/115, Direktivom 2013/33 i Uredbom Dublin III, kao i odredbama nacionalnog prava kojima se one provode, nisu bili ili više nisu ispunjeni, dotična osoba mora biti odmah puštena na slobodu, kao što to zakonodavac Unije uostalom izričito navodi u članku 15. stavku 2. četvrtom podstavku i članku 15. stavku 4. Direktive 2008/115 te u članku 9. stavku 3. drugom

podstavku Direktive 2013/33 (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 79.).

45 Opća i apstraktna pravila o kojima je riječ u točki 43. ove presude, a kojima se kao zajedničkim normama Europske unije utvrđuju uvjeti zadržavanja, nalaze se, s jedne strane, glede zadržavanja državljana treće zemlje s nezakonitim boravkom, u članku 15. stavku 1., članku 15. stavku 2. drugom podstavku te članku 15. stavcima 4. do 6. Direktive 2008/115. S druge strane, što se tiče položaja državljanina treće zemlje koji je zatražio međunarodnu zaštitu, mjerodavna pravila utvrđena su u članku 8. stavcima 2. i 3. te u članku 9. stavcima 1., 2. i 4. Direktive 2013/33 i, kada je riječ o zadržavanju određenom u okviru transfera tražitelja takve zaštite u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva na temelju Uredbe Dublin III, u članku 28. stavcima 2. do 4. te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 76.). Valja također podsjetiti na to da članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin III izrijekom predviđa da se članak 9. Direktive 2013/33 primjenjuje u okviru postupaka transfera uređenih ovom potonjom uredbom.

46 Što se tiče pitanja utječe li nezakonitost mjere zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite donesene na temelju Uredbe Dublin III s gledišta transfera tog tražitelja u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva, na zakonitost naknadne mjere zadržavanja koja je donesena na temelju Direktive 2008/115 i tiče se te osobe čije je zadržavanje neprekidno trajalo i koja više nema status tražitelja međunarodne zaštite nego se od tada može smatrati državljaninom treće zemlje s nezakonitim boravkom, valja naglasiti, kao prvo, da zadržavanje u svrhu udaljavanja koje je uređeno Direktivom 2008/115 i zadržavanje koje se određuje protiv tražitelja azila, među ostalim na temelju Direktive 2013/33 i mjerodavnih nacionalnih pravila, potpadaju pod različite pravne institute (vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2009., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, t. 45.).

47 Stoga se mjerom zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom koja je donesena radi njegova vraćanja moraju poštovati pravila koja proizlaze iz Direktive 2008/115. Mjerom zadržavanja donesenom protiv tražitelja međunarodne zaštite moraju se poštovati pravila koja proizlaze iz Direktive 2013/33 i Uredbe Dublin III.

48 Osim toga, u članku 15. stavcima 2. i 4. Direktive 2008/115 niti se spominje niti upućuje na pretpostavke za zakonitost zadržavanja koje su predviđene u člancima 8. i 9. Direktive 2013/33 te članku 28. Uredbe Dublin III, kojima je uređeno zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite.

49 Kao drugo, iz članka 2. stavka 1. Direktive 2008/115 u vezi s uvodnom izjavom 9. te direktive proizlazi da se ona primjenjuje na državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom na državnom području države članice te da se ne bi trebalo smatrati da tražitelj međunarodne zaštite nezakonito boravi na državnom području države članice u kojoj je zatražio tu zaštitu do stupanja na snagu negativne odluke u pogledu njegova zahtjeva ili odluke kojom se okončava njegovo pravo boravka kao tražitelja azila. Sud je osim toga ocijenio da se Direktiva 2008/115 ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2013/32 i to tijekom razdoblja koje teče od podnošenja tog zahtjeva do donošenja prvostupanjske odluke o navedenom zahtjevu ili eventualno do donošenja odluke o pravnom sredstvu podnesenom protiv te odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2013., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, t. 49.).

50 Iz toga slijedi da se tražitelja međunarodne zaštite, pod uvjetom da ima taj status, ne može zadržati po osnovi Direktive 2013/33 ili Uredbe Dublin III te istovremeno po osnovi Direktive 2008/115 kao državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom.

51 Kao treće, kao što proizlazi iz točaka 58., 59. i 61. mišljenja nezavisnog odvjetnika, mjera zadržavanja može se donijeti na temelju Direktive 2008/115 po isteku zadržavanja provedenog na temelju Direktive 2013/33 ili Uredbe Dublin III. Naime, iako se Direktiva 2008/115 ne primjenjuje tijekom odvijanja postupka za razmatranje zahtjeva za azil, to uopće ne znači da bi se zbog toga definitivno završio postupak vraćanja jer se on može nastaviti u slučaju ako zahtjev za azil bude odbijen. Naime, ugrozio bi se cilj te direktive odnosno učinkovito vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom ako države članice ne bi mogle izbjeći da osoba o kojoj je riječ podnošenjem zahtjeva za azil može automatski ishoditi puštanje na slobodu (presuda od 30. svibnja 2013., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, t. 60.).

52 Osim toga, glede mogućnosti nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje, Sud je ocijenio da bi taj cilj Direktive 2008/115 bio ugrožen ako države članice ne bi mogle oduzimanjem slobode izbjeći da osoba za koju se sumnja da ima nezakonit boravak pobjegne prije nego što se njezina situacija mogla razjasniti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 30.).

53 U tim okolnostima valja zaključiti da nezakonitost mjere zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite donesene na temelju Uredbe Dublin III s gledišta transfera tog tražitelja u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva, u načelu ne utječe na zakonitost naknadne mjere zadržavanja koja je donesena na temelju Direktive 2008/115 i tiče se te osobe čije je zadržavanje neprekidno trajalo i koja više nema status tražitelja međunarodne zaštite nego se od tada može smatrati državljaninom treće zemlje s nezakonitim boravkom. Prema tome, nadležno pravosudno tijelo nije dužno bez odgode pustiti na slobodu navedenu osobu samo zbog nezakonitosti ranije mjere zadržavanja donesene na temelju Uredbe Dublin III.

54 U svakom slučaju treba pojasniti da, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, radi usklađenosti s ciljem zaštite pojedinca od arbitrarnosti, zadržavanje na snazi mjere lišenja slobode osobito podrazumijeva to da je ona izuzeta od svake loše vjere ili prijevare od strane vlasti, da se poklapa s ciljem ograničenja koja su dopuštena mjerodavnim podstavkom članka 5. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., te da postoji veza proporcionalnosti između razloga na koji se poziva i lišenja slobode o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 81.).

55 Zaključak u točki 53. ove presude nije doveden u pitanje razmatranjem suda koji je uputio zahtjev da priznavanje naknade štete osobi protiv koje je bilo određeno nezakonito zadržavanje ne bi poslužila prikladnom otklanjanju pretrpljene povrede prava na slobodu i ne bi osigurala zaštitu prava na djelotvornu sudsku zaštitu utvrđenog u članku 47. Povelje.

56 Doduše, ustaljena je sudska praksa da na temelju članka 47. Povelje države članice moraju osigurati djelotvornu sudsku zaštitu pojedinačnih prava koja proizlaze iz pravnog sustava Unije (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 81. i navedena sudska praksa).

57 U tom pogledu, zakonodavac Unije nije samo utvrdio zajedničke materijalne standarde nego je također uspostavio zajedničke postupovne standarde, čiji je cilj osigurati da u svakoj državi članici postoji sustav koji nadležnom sudskom tijelu omogućuje da, po potrebi nakon ispitivanja

po službenoj dužnosti, oslobodi dotičnu osobu čim je očito da njezino zadržavanje nije ili više nije zakonito. Kako bi takav sustav zaštite djelotvorno osigurao poštovanje strogih uvjeta na koje mora odgovoriti zakonitost mjere zadržavanja iz Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ili Uredbe Dublin III, nadležno sudsko tijelo mora moći odlučiti o svakoj činjeničnoj i pravnoj okolnosti koja je relevantna za provjeru te zakonitosti. U tu svrhu mora moći uzeti u obzir činjenične okolnosti i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 86. i 87.).

58 Međutim, s jedne strane, što se tiče prava na slobodu, kao što to nezavisni odvjetnik u bitnome ističe u točki 73. svojeg mišljenja, utvrđenje nezakonitosti mjere zadržavanja ne podrazumijeva u svim slučajevima puštanje na slobodu dotične osobe bez odgode (vidjeti po analogiji presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 39. i 40.), čime se toj osobi omogućuje ponovna uspostava njezinih prava ako u praksi to više nije moguće, pri čemu je nastavak zadržavanja te osobe valjano opravdan na temelju druge samostalne pravne osnove. To je razlog zbog kojeg naknada štete mora u načelu biti predviđena za osobe koje su bile zadržane bez osnove kako bi se popravila šteta pretrpljena zbog nezakonitog lišavanja slobode.

59 S druge strane, što se tiče prava na djelotvornu sudsku zaštitu utvrđenog u članku 47. Povelje, valja istaknuti da, kao što je to nizozemska vlada potvrdila na raspravi, sud koji je uputio zahtjev može naložiti državnom tajniku da isplati iznos naknade štete viši od onog koji je konkretno ponuđen, u ovom slučaju od strane tog tijela. Stoga se okolnost da je državni tajnik ponudio iznos od 100 eura na ime naknade štete koju je osoba C pretrpjela zbog toga što je rok za puštanje na slobodu koji je predviđen nacionalnim pravom bio prekoračen za 24 sata ne čini dostatnom da sama po sebi dokaže postojanje povrede tog prava u okolnostima koje obilježavaju ovaj slučaj.

60 Naposljetku valja podsjetiti na to da zbog razloga koji su doveli do zaključka iznesenog u točki 53. ove presude, u okolnostima poput onih koje obilježavaju glavni postupak, nezakonitost prve mjere zadržavanja u načelu ne može utjecati na zakonitost druge mjere zadržavanja donesene na temelju Direktive 2008/115.

61 S obzirom na sva ta razmatranja, na upućeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 15. stavke 2. i 4. Direktive 2008/115, članak 9. stavak 3. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin III u vezi s člancima 6. i 47. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim nije predviđena obveza nadležnog pravosudnog tijela da odredi puštanje na slobodu državljanina treće zemlje koji je zadržan na temelju mjere donesene na osnovi Direktive 2008/115 zato što ta osoba čije je zadržavanje bilo određeno prvo na temelju mjere donesene na osnovi Uredbe Dublin III nije bila oslobođena bez odgode nakon utvrđenja da je ova potonja mjera postala nezakonita.

Troškovi

62 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 (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 15. stavke 2. i 4. 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, članak 9. stavak 3. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i članak 28. stavak 4. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi nacionalni propis kojim nije predviđena obveza nadležnog pravosudnog tijela da odredi puštanje na slobodu državljanina treće zemlje koji je zadržan na temelju mjere donesene na osnovi Direktive 2008/115 zato što ta osoba čije je zadržavanje bilo određeno prvo na temelju mjere donesene na osnovi Uredbe br. 604/2013 nije bila oslobođena bez odgode nakon utvrđenja da je ova potonja mjera postala nezakonita.

Potpisi