



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

5. lipnja 2014. *

„Vize, azil, useljavanje i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje osoba – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 15. – Zadržavanje – Produljenje zadržavanja – Obveze upravnog ili sudskog tijela – Sudski nadzor – Nepostojanje osobnih dokumenata državljanina treće zemlje – Prepreke izvršenju odluke o udaljavanju – Odbijanje veleposlanstva konkretne treće zemlje da izda osobni dokument koji omogućuje povratak državljanina te zemlje – Opasnost od bijega – Mogućnost za udaljavanje – Nedostatak suradnje – Moguća obveza konkretne države članice da izda privremeni dokument o položaju osobe“

U predmetu C-146/14 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativen sad Sofia-grad (Bugarska), odlukom od 28. ožujka 2014., koju je Sud zaprimio 28. ožujka 2014., u postupku koji se odnosi na

Bašira Mohameda Alija Mahdija,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku od 28. ožujka 2014., koji je Sud zaprimio istog dana, da se o prethodnom pitanju odluči u hitnom postupku, sukladno članku 107. Poslovnika Suda,

uzimajući u obzir odluku trećeg vijeća od 8. travnja 2014. da usvoji ovaj zahtjev,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. svibnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za bugarsku vladu, E. Petranova i D. Drambozova, u svojstvu agenata,

— za direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti, D. Petrov, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: bugarski

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i S. Petrova, u svojstvu agenata,
saslušavši nezavisnog odvjetnika,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. 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 L 348, str. 98.) (SL L, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., stranica 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru upravnog postupka koji je pokrenut na inicijativu direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (direktor Uprave za migracije pri Ministarstvu unutarnjih poslova, u daljnjem tekstu: direktor) s ciljem da Administrativen sad Sofia-grad (upravni sud u Sofiji) po službenoj dužnosti odluči o produljenju zadržavanja B. Mahdija, sudanskog državljanina, koji je zadržan u posebnom centru navedene uprave za privremeni smještaj stranaca u Busmancima (Bugarska) (u daljnjem tekstu: centar za zadržavanje u Busmancima), u okrugu Sofije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Direktiva 2008/115 donesena je osobito na temelju članka 63. prvog stavka točke 3. podtočke (b) EZ-a, koji je postao članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a. Uvodne izjave 6., 11. do 13., 16., 17. i 24. te direktive određuju:
 - „(6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka. [...]
- [...]
- (11) Trebalo bi utvrditi minimalna zakonska jamstva za odluke u vezi povratka kako bi se osigurala učinkovita zaštita interesa konkretnih pojedinaca. Osobama koje nemaju dovoljna sredstva trebalo bi osigurati potrebnu prav[n]u pomoć. Države bi članice u svojim nacionalnim zakonodavstvima trebale predvidjeti u kojim se slučajevima pravna pomoć smatra potrebnom.
- (12) Položaj državljana trećih zemalja koji borave nezakonito, a njihovo udaljavanje nije moguće, trebao bi biti reguliran. Osnovne uvjete za njihovo uzdržavanje trebalo bi utvrditi u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Takve bi osobe trebale dobiti pisanu potvrdu kako bi mogle u slučaju upravnih kontrola ili provjera dokazati svoj poseban položaj. Države bi članice trebale imati široku slobodu u odlučivanju u pogledu obrasca i oblika potvrde te bi trebale moći uključiti ga u odluke koje se odnose na povratak prema ovoj Direktivi.
- (13) Korištenje prisilnih mjera trebalo bi biti u skladu s načelima proporcionalnosti i učinkovitosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Trebalo bi utvrditi minimalne sigurnosne uvjete za provođenje prisilnog vraćanja [...]

[...]

- (16) Korištenje zadržavanja s ciljem udaljavanja trebalo bi biti ograničeno i sukladno načelu proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Zadržavanje je opravdano samo radi pripreme za vraćanje ili provođenje postupka udaljavanja te ako primjena manje prisilnih mjera ne bi bila dovoljna.
- (17) Sa zadržanim državljanima trećih zemalja trebalo bi se postupati na human i dostojanstven način uz poštovanje njihovih temeljnih prava te u skladu s međunarodnim i nacionalnim pravom. [...]

[...]

- (24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima [(u daljnjem tekstu: Povelja)].“

- 4 Članak 1. navedene direktive naslova „Predmet“ određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.“

- 5 Prema članku 3. Direktive 2008/115 naslova „Definicije“:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- 7) „opasnost od bijega“ znači postojanje razloga u konkretnom slučaju koji se temelje na objektivnim kriterijima utvrđenim zakonom, na temelju kojih se može smatrati da državljanin treće zemlje koji je u postupku vraćanja može pobjeći;

[...]“

- 6 Članak 6. stavak 4. navedene direktive propisuje:

„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.“

- 7 Prema članku 15. Direktive 2008/115 naslova „Zadržavanje“:

„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 vraćanja, 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 koji 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 se ispune uvjeti iz stavka 1. te je potrebno osigurati uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje vrijeme 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.“

Bugarsko pravo

8 Direktiva 2008/115 u bugarsko je pravo prenesena Zakonom o strancima u Republici Bugarskoj (Zakon za čuždencite v Republika Bălgaria, DV br. 153, od 23. prosinca 1998.), u verziji primjenjivoj na činjenično stanje glavnog postupka (DV br. 108, od 17. prosinca 2013., u daljnjem tekstu: Zakon o strancima).

9 Članak 44. stavak 5. tog zakona predviđa:

„Kada postoje prepreke koje stranca sprječavaju da bez odgode napusti područje ili da uđe u drugu zemlju, taj se stranac dužan, na temelju odluke tijela koje je donijelo prisilnu upravnu mjeru, svaki tjedan prijaviti lokalnom odjelu Ministarstva unutarnjih poslova na način utvrđen provedbenim propisima ovog zakona, osim ako su prepreke izvršenju mjera deportacije ili protjerivanja uklonjene, i ako su donesene mjere s ciljem njegovog hitnog udaljavanja.“

- 10 Na temelju članka 44. stavka 6. Zakona o strancima, kada se prisilna upravna mjera ne može primijeniti na državljanina treće zemlje čiji identitet nije bilo moguće utvrditi, kada taj stranac ometa izvršenje odluke kojom se određuje ta mjera ili kada postoji očita opasnost od bijega, tijelo koje je donijelo spomenutu mjeru može odrediti da se tog državljanina smjesti u centar za upravno zadržavanje kako bi se organiziralo njegovu deportaciju iz Republike Bugarske ili njegovo protjerivanje.
- 11 Članak 44. stavak 8. tog zakona glasi kako slijedi:
„Upravno zadržavanje provodi se ako su ispunjeni uvjeti navedeni u stavku 6., ali ne duže od šest mjeseci. Nadležna tijela [...] jednom mjesečno po službenoj dužnosti provjeravaju, zajedno s direktorom [...], postoje li uvjeti za smještaj u zadržavanje. Iznimno, kada konkretna osoba odbija surađivati s nadležnim tijelima, ili kad postoji kašnjenje u dobivanju dokumenata potrebnih za deportaciju ili protjerivanje, trajanje zadržavanja može se produljiti na dvanaest mjeseci. Kada je, uzimajući u obzir konkretne okolnosti predmeta, utvrđeno da više ne postoji mogućnost za udaljšavanje stranca zbog pravnih ili tehničkih razloga, konkretna osoba se bez odgode pušta na slobodu.“
- 12 U skladu s člankom 46.a stavkom 1. tog zakona, protiv odluke o smještaju u centar za upravno zadržavanje može se podnijeti tužba u roku od četrnaest dana od početka stvarnog smještaja, prema pravilima predviđenima Zakonom o upravnom postupku (Administrativnoprocesualen kodeks).
- 13 Članak 46.a stavak 2. istog zakona predviđa:
„Sud kojem je podnesena tužba iz prethodnog stavka o tužbi odlučuje na javnoj raspravi i donosi odluku u roku od mjesec dana od pokretanja postupka. Nazočnost konkretne osobe nije obvezna. Protiv odluke prvostupanjskog suda može se podnijeti žalba Vърhoven administrativen sad, koji odlučuje u roku od dva mjeseca.“
- 14 Članak 46.a stavci 3. i 4. Zakona o strancima glasi kako slijedi:
„3. Svakih šest mjeseci direktor centra za upravno zadržavanje stranih državljana predočuje popis stranaca koji tamo borave tijekom više od šest mjeseci zbog prepreka njihovom udaljšavanju s državnog područja. Navedeni popis dostavlja se upravnom sudu u području kojeg se nalazi centar za upravno zadržavanje.
4. Nakon isteka svakog razdoblja od šest mjeseci od dana smještaja u centar za upravno zadržavanje sud, ili po službenoj dužnosti ili na zahtjev konkretnog stranca, uz isključenje javnosti, određuje bilo produljenje zadržavanja bilo njemu zamjenske manje prisilne mjere bilo puštanje na slobodu. Protiv rješenja suda može se podnijeti žalba na način predviđen Zakonom o upravnom postupku.“
- 15 Prema stavku 1. točki 4.c dopunskih odredaba Zakonu o strancima, „opasnost od bijega državljanina treće zemlje kojem je određena prisilna upravna mjera“ utvrđena je kada, uzimajući u obzir činjenice, postoji uvjerljiv razlog za sumnju da konkretni državljanin može izbjeći izvršenje određene mjere. S tim u vezi, te odredbe navode da takvu opasnost može predstavljati okolnost što se dotičnog državljanina ne može pronaći na navedenoj adresi, postojanje prijašnjih povreda javnog poretka ili prethodnog osuđivanja konkretnog državljanina, bez obzira na njegovu rehabilitaciju, okolnost što dotični državljanin nije napustio zemlju u roku koji mu je bio određen u cilju njegovog dobrovoljnog odlaska, okolnost što je konkretni državljanin jasno pokazao da ne poštuje mjeru koja mu je određena, okolnost što posjeduje lažne dokumente ili što ih uopće ne posjeduje, okolnost što konkretni državljanin daje lažne podatke, okolnost što je već pobjegao i/ili okolnost što nije poštovao zabranu ulaska.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 B. Mahdi uhićen je 9. kolovoza 2013. na graničnom prijelazu Bregovo, u Bugarskoj. Nije imao osobne dokumente, ali se predstavio kao Bašir Mohamed Ali Mahdi, sudanski državljanin.
- 17 Odlukom od istog dana B. Mahdiju izrečene su prisilna upravna mjera „deportacije“ i prisilna upravna mjera „zabrana ulaska stranca u Republiku Bugarsku“.
- 18 B. Mahdi je, sukladno tim odlukama, sljedeći dan, 10. kolovoza 2013., smješten u zadržavanje u centar za zadržavanje u Busmancima u iščekivanju mogućnosti izvršenja prisilnih upravnih mjera, to jest do dobivanja dokumenata koji će mu omogućiti putovanje izvan Bugarske.
- 19 B. Mahdi je pred bugarskim upravnim tijelima 12. kolovoza 2013. potpisao izjavu o pristanku na dobrovoljan povratak u Sudan.
- 20 Direktor je 13. kolovoza 2013. uputio dopis veleposlanstvu Republike Sudan u kojem ga obavještava o mjerama koje su donesene protiv B. Mahdija kao i o njegovom smještaju u centar za zadržavanje u Busmancima.
- 21 Zatim, na dan koji nije točno naveden u spisu predmeta, sastali su se predstavnik tog veleposlanstva i B. Mahdi, i tom prilikom je taj predstavnik potvrdio njegov identitet istovremeno mu odbivši izdati osobni dokument koji bi mu omogućio putovanje izvan Bugarske. To se odbijanje očito temeljilo na činjenici da se B. Mahdi nije želio vratiti u Sudan. B. Mahdi je bugarskim tijelima zatim izjavio da se ne želi dobrovoljno vratiti u Sudan. Čini se da je predstavnik veleposlanstva Republike Sudan sudu koji je uputio zahtjev potvrdio da je u tim okolnostima nemoguće izdati putnu ispravu ako se B. Mahdi ne želi svojom voljom vratiti u svoju zemlju podrijetla.
- 22 Gospođa Ruseva, bugarska državljanka, dala je 16. kolovoza 2013. izjavu ovjerenu kod javnog bilježnika prema kojoj B. Mahdi ima dovoljno vlastitih sredstava za život i smještaj tijekom svog boravka u Bugarskoj i zatražila od direktora puštanje B. Mahdija na slobodu uz jamstvo. Tu su izjavu 26. kolovoza 2013. provjerila i potvrdila policijska tijela.
- 23 Direktor je 27. kolovoza 2013., uzimajući u obzir izjavu gđe Ruseve, svojem nadređenom predložio da se odluka o smještaju B. Mahdija u upravno zadržavanje ukine i da se protiv njega donese manje prisilna mjera, to jest njegovo „mjesečno javljanje lokalnom odjelu Ministarstva unutarnjih poslova u mjestu boravišta“ do nestanka prepreka izvršenju odluke o deportaciji koja se na njega odnosi.
- 24 Taj je prijedlog odbijen 9. rujna 2013. uz obrazloženje da B. Mahdi nije zakonito ušao u Bugarsku, da nije posjedovao boravišnu dozvolu za boravak u Bugarskoj, da mu je Nacionalna agencija za izbjeglice 29. prosinca 2012. odbila priznati status izbjeglice i da je počinio kazneno djelo prelazeći državnu granicu između Bugarske i Srbije izvan mjesta predviđenih u tu svrhu.
- 25 Ni protiv odluke o smještaju u upravno zadržavanje ni protiv odluke o odbijanju zamjene te odluke manje prisilnim mjerama koje je predložio direktor nije podnesena žalba.
- 26 Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da do tada veleposlanstvo Republike Sudan nije izdalo nijedan osobni dokument koji bi B. Mahdiju omogućio putovanje izvan Bugarske i da se on još uvijek nalazi u centru za zadržavanje u Busmancima.
- 27 Glavni postupak pokrenut je dopisom koji je direktor uputio oko 9. veljače 2014. i na kraju razdoblja od šest mjeseci prvotnog zadržavanja, tražeći od suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da po službenoj dužnosti, na temelju članka 46.a stavaka 3. i 4. Zakona o strancima, odredi produljenje zadržavanja B. Mahdija.

- 28 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da, na temelju članka 46.a stavaka 3. i 4. Zakona o strancima, dotični direktor centra za zadržavanje svakih šest mjeseci upravnom sudu u području kojeg se centar nalazi predočuje popis stranaca koji u centru za zadržavanje borave tijekom više od šest mjeseci zbog prepreka njihovom udaljavanju s državnog područja. Nakon isteka svakog razdoblja od šest mjeseci od dana smještaja u centar za zadržavanje navedeni upravni sud, po službenoj dužnosti, uz isključenje javnosti, odlučuje o produljenju zadržavanja konkretne osobe, o donošenju zamjenskih mjera ili o prestanku zadržavanja te osobe.
- 29 S tim u vezi, sud koji je uputio zahtjev se pita, osobito, o usklađenosti upravnog postupka preispitivanja smještaja u centar za zadržavanje predviđenog bugarskim pravom s pravom Unije i osobito sa zahtjevima postavljenima Direktivom 2008/115.
- 30 Prema sudu koji je uputio zahtjev, narav nadzora koji on može vršiti razlikuje se s obzirom na to djeluje li on kao sudsko tijelo ili kao upravno tijelo. Konkretno, kada odlučuje kao sudsko tijelo, on ne može odlučivati o meritumu predmeta i preispitati prvotnu odluku o smještaju u centar za zadržavanje, s obzirom na to da je, na temelju bugarskog postupovnog prava, njegova uloga ograničena na nadzor razloga za produljenje zadržavanja konkretne osobe, kako su navedeni u dopisu direktora kojim je pokrenut postupak kao što je onaj u pitanju u glavnom postupku. Navedeni sud također ističe pitanja u pogledu opasnosti od bijega u slučaju kao što je onaj u pitanju u glavnom postupku u kojem je konkretna osoba, koja nema osobnih dokumenata, bugarskim tijelima vlasti izjavila da se ne želi vratiti u svoju zemlju podrijetla. Sud koji je uputio zahtjev također se pita o ponašanju potonjeg. S tim u vezi, on se pita može li se činjenica da konkretna osoba nema osobne dokumente smatrati nedostatkom suradnje u okviru postupka udaljavanja. Imajući u vidu sve te okolnosti, sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje o tome je li produljenje zadržavanja B. Mahdija opravdano.
- 31 U tim je okolnostima Administrativen sad Sofia-grad odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115, u svezi s člancima 6. i 47. Povelje, o pravu na sudski nadzor i djelotvornu sudsku zaštitu tumačiti u smislu da:
- a) kad je, na temelju nacionalnog prava predmetne države članice upravno tijelo dužno svaki mjesec preispitati nastavak upravnog zadržavanja, a da nije izričito dužno donijeti upravni akt, i kad je po službenoj dužnosti dužno sudu predočiti popis državljanina trećih zemalja koji se u zadržavanju nalaze dulje od zakonom određenog trajanja prvotnog zadržavanja, zbog prepreka njihovom udaljavanju, tada je dakle, navedeno upravno tijelo dužno ili donijeti, na dan isteka zadržavanja predviđenog pojedinačnom odlukom o prvotnom zadržavanju, izričit akt preispitivanja zadržavanja s obzirom na razloge za produljenje trajanja zadržavanja predviđene pravom Unije ili odrediti puštanje na slobodu konkretne osobe?
 - b) kad, na temelju nacionalnog prava predmetne države članice, sud koji odlučuje o predmetu ima ovlast odrediti produljenje upravnog zadržavanja, umjesto njega odrediti manje prisilnu mjeru, ili odrediti puštanje na slobodu državljanina treće zemlje, a ta se ovlast izvršava nakon najduljeg mogućeg trajanja prvotnog zadržavanja s ciljem udaljavanja primjenom tog nacionalnog prava, dakle, u situaciji poput one u glavnom postupku, navedeni sud mora izvršavati nadzor zakonitosti akta preispitivanja zadržavanja u kojem su navedeni pravni i stvarni razlozi, u pogledu nužnosti produljenja zadržavanja i njegovog trajanja, meritorno odlučujući o produljenju zadržavanja, njemu zamjenskih mjera ili o puštanju na slobodu zainteresirane osobe?
 - c) kad su u aktu preispitivanja upravnog zadržavanja navedeni samo razlozi zbog kojih nije moguće izvršiti odluku o udaljavanju državljanina treće zemlje, te odredbe sudu koji odlučuje o predmetu omogućuju da izvrši nadzor zakonitosti tog akta s obzirom na razloge produljenja trajanja tog zadržavanja predviđene pravom Unije, i, temeljeći se samo na činjenicama i

dokazima koje su pružila upravna tijela, kao i na prigovorima i činjenicama koje je iznio državljanin treće zemlje, odluči o meritumu donoseći odluku kojom se određuje produljenje zadržavanja, njemu zamjenske mjere ili puštanje na slobodu konkretne osobe?

2. U situaciji poput one u glavnom postupku, treba li članak 15. stavke 1. i 6. Direktive 2008/115 tumačiti u smislu da je neovisni razlog produljenja zadržavanja koji se temelji na činjenici da osoba nema osobne dokumente, predviđen nacionalnim pravom, usklađen s pravom Unije jer potpada pod dvije pretpostavke iz tog stavka 6., s obzirom na to da je na temelju nacionalnog prava predmetne države članice moguće smatrati da, u tom slučaju, postoji uvjerljiv razlog za sumnju da dotična osoba može izbjeći izvršenje odluke o udaljavanju, a taj razlog za sumnju znači opasnost od bijega u smislu nacionalnog prava predmetne države članice?
3. U situaciji poput one u glavnom postupku, treba li članak 15. stavak 1. točke (a) i (b) i stavak 6. Direktive 2008/115, u vezi s uvodnim izjavama 2. i 13. te direktive o poštovanju temeljnih prava i dostojanstva državljana trećih zemalja i o primjeni načela proporcionalnosti tumačiti u smislu da omogućuju legitimni zaključak da postoji opasnost od bijega zato što predmetna osoba nema osobne dokumente, što je nezakonito prešla državnu granicu i što je izjavila da se ne želi vratiti u svoju zemlju podrijetla iako je prethodno ispunila izjavu o dobrovoljnom povratku u svoju zemlju i na izričit način potvrdila svoj identitet, s obzirom na to da te okolnosti potpadaju pod pojam ‚opasnosti od bijega‘ primatelja odluke o udaljavanju u smislu Direktive 2008/115 koji se, u nacionalnom pravu, smatra uvjerljivim razlogom za sumnju, na temelju činjenica, da dotična osoba može izbjeći izvršenje odluke o udaljavanju?
4. U situaciji poput one u glavnom postupku, treba li članak 15. stavak 1. točke (a) i (b), stavke 4. i 6. Direktive 2008/115, u vezi s uvodnim izjavama 2. i 13. te direktive o poštovanju temeljnih prava i dostojanstva državljana trećih zemalja i o primjeni načela proporcionalnosti tumačiti u smislu da:
 - a) državljanin treće zemlje ne surađuje s ciljem pripreme izvršenja odluke o udaljavanju u svoju državu podrijetla ako usmeno izjavi, pred zaposlenikom veleposlanstva predmetne države, da se ne želi vratiti u svoju zemlju podrijetla iako je prethodno ispunio izjavu o dobrovoljnom povratku i naveo točne osobne podatke, ako postoji kašnjenje u dobivanju potrebnih dokumenata od treće zemlje i ako postoji mogućnost izvršenja odluke o udaljavanju, ako u tim okolnostima veleposlanstvo predmetne zemlje ne izda potreban dokument za povratak konkretne osobe u njegovu zemlju podrijetla iako je potvrdilo njezin identitet?
 - b) u slučaju u kojem je državljanin treće zemlje pušten na slobodu zbog nepostojanja mogućnosti izvršenja odluke o udaljavanju, a spomenuti državljanin nema osobne dokumente, nezakonito je prešao državnu granicu i izjavio da se ne želi vratiti u svoju zemlju podrijetla, i kada u tim okolnostima veleposlanstvo predmetne zemlje ne izda potreban dokument za povratak konkretne osobe u njezinu zemlju podrijetla, iako je potvrdilo njezin identitet, treba smatrati da je predmetna država članica dužna izdati privremeni dokument o položaju osobe?“

Hitni postupak

- 32 Administrativen sad Sofia-grad zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev obrazložio je ovaj zahtjev pokazujući da se državljanin treće zemlje u pitanju u postupku pred njim nalazi na zadržavanju i da njegova situacija ulazi u područje primjene odredaba Glave V. Ugovora o FEU-u o području slobode, sigurnosti i pravde. Imajući u vidu situaciju B. Mahdija,

odgovor Suda na prethodna pitanja imao bi odlučujući utjecaj na odluku o tome treba li ga zadržati u centru za zadržavanje u Busmancima ili ga osloboditi. Navedeni sud ističe da je odluku o produljenju zadržavanja potrebno donijeti u najkraćem mogućem roku.

- 34 U tom pogledu valja najprije navesti da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje Direktive 2008/115, koja potpada pod treći dio Glave V. Ugovora o FEU-a. O njemu se dakle može odlučivati u hitnom prethodnom postupku predviđenom člancima 23.a Statuta Suda Europske unije i 107. njegovog poslovnika.
- 35 Kao drugo, valja utvrditi, kao što je naglasio sud koji je uputio zahtjev, da je B. Mahdi trenutno lišen slobode i da rješenje spora u glavnom postupku može dovesti do toga da lišenje slobode bude bez odgode okončano.
- 36 Slijedom navedenog, treće vijeće Suda odobrilo je, na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, zahtjev nacionalnog suda da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje, točka (a)

- 37 Prvim pitanjem, točkom (a), sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115, u svezi s člancima 6. i 47. Povelje tumačiti u smislu da odluka koju donosi upravno tijelo na kraju najduljeg mogućeg trajanja prvotnog zadržavanja državljanina treće zemlje mora biti u obliku pisanog akta koji sadrži stvarne i pravne razloge koji opravdavaju tu odluku.
- 38 Na početku valja istaknuti da je, u skladu s člankom 79. stavkom 2. UFEU-a, cilj Direktive 2008/115, kao što proizlazi iz njenih uvodnih izjava 2. i 11., stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima i zakonskim jamstvima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje svojih temeljnih prava i dostojanstva.
- 39 Postupci vraćanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom koje uspostavlja ta direktiva prema tome predstavljaju zajedničke standarde i postupke država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja. Države članice u više pogleda raspolažu s marginom prosudbe za provedbu odredaba navedene direktive uzimajući u obzir posebnosti nacionalnog prava.
- 40 Prema uvodnoj izjavi 6. iste direktive, države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljanina trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Također prema toj uvodnoj izjavi i sukladno općim načelima prava Unije odluke donesene u skladu s Direktivom 2008/115 donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka.
- 41 Na temelju članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115, prvotno zadržavanje državljanina treće zemlje, koje ne može trajati dulje od šest mjeseci, određuje upravno ili sudsko tijelo u pisanom obliku navodeći stvarne i pravne razloge na kojima se temelji odluka o zadržavanju (vidjeti, u tom smislu, presudu G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 29.).
- 42 Sukladno članku 15. stavku 6. navedene direktive, to se prvotno zadržavanje može produžiti, u skladu s nacionalnim pravom, za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom, kad su ispunjeni određeni materijalni uvjeti. Svako zadržavanje koje traje dulje od šest mjeseci treba se, sukladno stavku 5. tog članka, smatrati produženim zadržavanjem u smislu članka 15. stavka 3. iste direktive.

- 43 Nadalje, članak 15. stavak 3. Direktive 2008/115 propisuje da se zadržavanje državljanina treće zemlje u svakom slučaju preispituje u razumnim vremenskim razmacima, bilo na zahtjev konkretne osobe ili po službenoj dužnosti. U slučaju produženog zadržavanja preispitivanje mora nadzirati sudsko tijelo.
- 44 Iz svih ovih odredaba proizlazi da je jedini zahtjev izričito predviđen člankom 15. Direktive 2008/115 u pogledu donošenja pisanog akta onaj naveden u stavku 2. tog članka, to jest da se zadržavanje određuje u pisanom obliku navodeći stvarne i pravne razloge. Taj zahtjev donošenja pisane odluke treba shvatiti kao da se nužno odnosi na svaku odluku o produljenju zadržavanja, s obzirom na to da su, s jedne strane, zadržavanje i njegovo produljenje istovrsne prirode, jer obje odluke za posljedicu imaju lišavanje slobode konkretnog državljanina treće zemlje s ciljem pripreme njegova povratka i/ili provedbe njegova udaljavanja, i, s druge strane, u svakom od ta dva slučaja taj državljanin mora moći saznati razloge odluke koja je u odnosu na njega donesena.
- 45 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je ta obveza priopćenja navedenih razloga nužna kako zbog toga da bi konkretnom državljaninu treće zemlje omogućila da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluči, potpuno poznavajući činjenice, je li korisno obratiti se nadležnom sucu kao i omogućiti tom sucu da vrši nadzor nad zakonitošću predmetne odluke (vidjeti, u tom smislu, presude Heylens i dr., 222/86, EU:C:1987:442, t. 15., kao i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 337.).
- 46 Svako drugo tumačenje članka 15. stavaka 2. i 6. Direktive 2008/115 imalo bi za posljedicu da bi državljaninu treće zemlje bilo teže osporavati zakonitost odluke o produljenom zadržavanju koja je u odnosu na njega određena i dovesti u pitanje odluku o prvotnom zadržavanju, čime se povrjeđuje temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek.
- 47 Valja međutim pojasniti da odredbe članka 15. te direktive ne zahtijevaju donošenje pisanog „akta preispitivanja“ prema terminologiji koju je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku koristio u prvom pitanju, točki (a). Tijela koja provode preispitivanje zadržavanja državljanina treće zemlje u razumnim vremenskim razmacima na temelju članka 15. stavka 3. prve rečenice te direktive nemaju dakle obvezu pri svakom preispitivanju donijeti izričit akt u pisanom obliku koji sadrži stvarne i pravne razloge koji obrazlažu taj akt.
- 48 Ipak, potrebno je navesti da, kad tijelo koje odlučuje u postupku preispitivanja na kraju najduljeg mogućeg prvotnog razdoblja zadržavanja dopuštenog člankom 15. stavkom 5. te iste direktive odlučuje o nastavku tog zadržavanja, dužno je donijeti tu odluku u obliku obrazloženog pisanog akta. Naime, u takvom slučaju, preispitivanje zadržavanja i donošenje odluke o nastavku zadržavanja odvijaju se u istoj postupovnoj fazi. Stoga ta odluka mora ispuniti zahtjeve koji proizlaze iz članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115.
- 49 Ni iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku niti iz očitovanja koja je podnijela bugarska vlada tijekom rasprave ne proizlazi jasno sadrži li popis koji direktor poslao sudu koji je uputio zahtjev na kraju najduljeg mogućeg prvotnog razdoblja zadržavanja odluku o nastavku zadržavanja konkretne osobe. Ako se pokaže da je tim popisom direktor, među ostalim, odlučio o produljenju zadržavanja, spomenuti popis također mora ispunjavati zahtjeve navedene u točki 48. ove presude. Na sudu koji je uputio zahtjev je da izvrši potrebne provjere u tom pogledu. Takvu odluku, u svakom slučaju, nadzire sudsko tijelo na temelju članka 15. stavka 3. navedene direktive.
- 50 Osim toga, također valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nedostatku pravila određenih pravom Unije u vezi s postupovnim zahtjevima za preispitivanje zadržavanja države članice ostaju nadležne, u skladu s načelom postupovne autonomije, za određivanje tih zahtjeva osiguravajući pritom poštovanje temeljnih prava i pune djelotvornosti odredbi prava Unije o tom aktu (vidjeti, po analogiji, presudu N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 41.).

- 51 Iz toga slijedi da pravu Unije nije protivno to da nacionalni propisi, u poštovanju tih načela, propisuju obvezu za tijelo koje u razumnim vremenskim razmacima preispituje zadržavanje državljanina treće zemlje, na temelju članka 15. stavka 3. prve rečenice Direktive 2008/115, da donese, na kraju svakog preispitivanja, izričit akt koji sadrži stvarne i pravne razloge koji ga opravdavaju. Takva bi obveza proizlazila isključivo iz nacionalnog prava.
- 52 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na prvo pitanje točku (a) valja odgovoriti da članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115, u svezi s člancima 6. i 47. Povelje, treba tumačiti u smislu da svaka odluka koju donese nadležno tijelo na kraju najduljeg mogućeg trajanja prvotnog zadržavanja državljanina treće zemlje, koja se odnosi na nastavak tog zadržavanja, mora biti u obliku pisanog akta koji sadrži stvarne i pravne razloge koji opravdavaju tu odluku.

Prvo pitanje, točke (b) i (c)

- 53 Prvim pitanjem, točkama (b) i (c), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115, u svezi s člancima 6. i 47. Povelje, tumačiti u smislu da nadzor koji mora izvršiti sudsko tijelo koje odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja konkretnog državljanina treće zemlje mora omogućiti tom tijelu da odluči meritorno, u svakom pojedinačnom slučaju, o produljenju zadržavanja, o zamjeni zadržavanja manje prisilnom mjerom ili puštanju na slobodu tog državljanina, a to bi tijelo prema tome imalo ovlast uzeti u obzir činjenice i dokaze koje je pružilo upravno tijelo koje mu je uputilo zahtjev kao i očitovanja koja eventualno podnese navedeni državljanin.
- 54 Na početku valja istaknuti da je Sud već presudio da je članak 15. Direktive 2008/115 bezuvjetan i dovoljno precizan da nema potrebe za ostalim mjerama da ga države članice mogu provesti (vidjeti, u tom smislu, presudu El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 47.).
- 55 Kao što proizlazi iz uvodnih izjava 13., 16., 17. i 24. Direktive 2008/115, svako određeno zadržavanje koje potpada pod tu direktivu strogo je ograničeno odredbama poglavlja IV. navedene direktive kako bi se zajamčilo, s jedne strane, poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva i, s druge strane, poštovanje temeljnih prava konkretnih državljanina trećih zemalja.
- 56 Zatim, kao što je navedeno u točki 43. ove presude, iz teksta članka 15. stavka 3. Direktive 2008/115 jasno proizlazi da preispitivanje svakog produženog zadržavanja državljanina treće zemlje nadzire sudsko tijelo. Stoga je potrebno upozoriti da sudsko tijelo koje odlučuje o mogućnosti produljenja prvotnog zadržavanja mora obvezno provesti nadzor tog zadržavanja, čak i ako tijelo koje mu je uputilo zahtjev taj nadzor nije izričito tražilo i čak i ako je zadržavanje konkretnog državljanina već preispitalo tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje.
- 57 Međutim, članak 15. stavak 3. Direktive 2008/115 ne određuje točno narav tog nadzora. Valja dakle podsjetiti na načela koja proizlaze iz članka 15. te direktive koja se primjenjuju u postupku poput onog u glavnom postupku i koja stoga sudsko tijelo mora uzeti u obzir prilikom istog nadzora.
- 58 Kao prvo, iz materijalnih uvjeta navedenih u članku 15. stavku 6. spomenute direktive vrijeme prvotnog zadržavanja ne može se produžiti osim ako je usprkos svim opravdanim naporima države članice vjerojatno da će akcija udaljavanja trajati dulje bilo zbog nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje bilo zbog kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja. O takvom produljenju mora se odlučiti u skladu s nacionalnim pravom i ono ne može ni u kojem slučaju prelaziti daljnjih dvanaest mjeseci.
- 59 Kao drugo, članak 15. stavak 6. iste direktive treba čitati u svezi s njenim člankom 15. stavkom 4. koji određuje da, ako više ne postoji mogućnost za udaljavanje iz pravnih ili drugih razloga ili ne postoje uvjeti iz članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115, zadržavanje konkretnog državljanina treće zemlje više nije opravdano i taj se državljanin mora bez odgode pustiti.

- 60 U pogledu prvog zahtjeva koji proizlazi iz članka 15. stavka 4. navedene direktive, Sud je već odredio da je, kako bi se moglo smatrati da postoji „mogućnost za udaljšavanje“ u smislu te odredbe, potrebno da, u trenutku kad nacionalni sud preispituje zakonitost zadržavanja, postoji stvarna mogućnost da se udaljšavanje može provesti uzimajući u obzir rokove određene u članku 15. stavicima 5. i 6. Direktive 2008/115 (vidjeti, u tom smislu, presudu Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, t. 65.).
- 61 Drugi zahtjev koji proizlazi iz članka 15. stavka 4. Direktive 2008/115 nameće preispitivanje materijalnih uvjeta navedenih u članku 15. stavku 1. te direktive koji su poslužili kao temelj prvotne odluke o zadržavanju konkretnog državljanina treće zemlje. Tijelo koje odlučuje o mogućem produljenju zadržavanja tog državljanina ili njegovom mogućem puštanju na slobodu stoga mora utvrditi, prvo, mogu li se u konkretnom slučaju primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, drugo, postoji li opasnost od bijega tog državljanina i, treće, izbjegava li državljanin treće zemlje ili ometa pripreme postupka za svoje vraćanje ili udaljšavanje.
- 62 Iz toga slijedi da sudsko tijelo koje odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja mora moći odlučiti o svim stvarnim i pravnim razlozima relevantnima za utvrđenje je li produljenje zadržavanja opravdano, s obzirom na zahtjeve navedene u točkama 58. do 61. ove presude, što zahtijeva temeljito ispitivanje činjenica svojstvenih svakom predmetu. Kada prvotno određeno zadržavanje više nije opravdano s obzirom na te zahtjeve, nadležno sudsko tijelo mora moći svojom odlukom zamijeniti odluku upravnog tijela ili, ovisno o slučaju, odluku sudskog tijela koje je odredilo prvotno zadržavanje i odlučiti o mogućnosti određivanja zamjenske mjere ili o puštanju na slobodu konkretnog državljanina treće zemlje. U tu svrhu sudsko tijelo koje odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja mora moći uzeti u obzir kako činjenice i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje tako i sva očitovanja koja eventualno podnese konkretni državljanin treće zemlje. Osim toga, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim. Iz toga slijedi da ovlasti sudskog tijela u okviru nadzora ne mogu, ni u kojem slučaju, biti ograničene samo na elemente koje je pružilo predmetno upravno tijelo.
- 63 Svako drukčije tumačenje članka 15. Direktive 2008/115 imalo bi za posljedicu oduzimanje korisnog učinka stavicima 4. i 6. tog članka i ostavilo bi sudski nadzor koji se zahtijeva u članku 15. stavku 3. drugoj rečenici bez sadržaja, ugrožavajući tako ostvarenje ciljeva koje postavlja ta direktiva.
- 64 Stoga na prvo pitanje, točke (b) i (c) valja odgovoriti da članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da nadzor koji sudsko tijelo mora izvršiti kad odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja državljanina treće zemlje mora tom tijelu omogućiti da odluči meritorno, u svakom pojedinačnom slučaju, o produljenju zadržavanja konkretnog državljanina, o mogućnosti zamjene zadržavanja manje prisilnom mjerom ili o puštanju na slobodu tog državljanina, a to bi tijelo prema tome imalo ovlast uzeti u obzir činjenice i dokaze koje je pružilo upravno tijelo koje mu je uputilo zahtjev kao i činjenice, dokaze i očitovanja koji su mu eventualno podneseni tijekom tog postupka.

Drugo i treće pitanje

- 65 Drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. stavke 1. i 6. Direktive 2008/115 tumačiti u smislu da su mu protivni nacionalni propisi, poput onih u glavnom postupku, prema kojima se prvotno vrijeme zadržavanja od šest mjeseci može produljiti samo zbog toga što konkretni državljanin treće zemlje nema osobne dokumente i što stoga postoji opasnost od bijega tog državljanina.
- 66 Kao prvo, potrebno je podsjetiti da je pojam opasnosti od bijega određen u članku 3. točki 7. Direktive 2008/115, koji je određuje kao postojanje razloga u konkretnom slučaju koji se temelje na objektivnim kriterijima utvrđenima zakonom, na temelju kojih se može smatrati da državljanin treće zemlje koji je u postupku vraćanja može pobjeći.

- 67 Kao drugo, postojanje takve opasnosti od bijega jedan je od razloga izričito navedenih u članku 15. stavku 1. Direktive 2008/115 kao razlog za smještaj u zadržavanje državljanina treće zemlje koji je u postupku vraćanja, s ciljem pripreme njegova povratka ili provedbe njegova udaljavanja. Kao što je navedeno u točki 61. ove presude, ta odredba navodi da se takvo zadržavanje može odrediti samo ako se u konkretnom slučaju ne mogu učinkovito primijeniti dostatne a manje prisilne mjere.
- 68 Kao treće, kao što je navedeno u točki 58. ove presude produljenje zadržavanja, na temelju članka 15. stavka 6. te direktive može se odrediti samo ako je vjerojatno da će akcija udaljavanja trajati dulje bilo zbog nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje bilo zbog kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja, a ne spominje se okolnost da konkretna osoba nema osobne dokumente.
- 69 Osim toga, kako je utvrđeno u točki 61. ove presude, svakoj odluci o produljenju zadržavanja državljanina treće zemlje, i prema tome o postojanju činjeničnih okolnosti predviđenih u članku 15. stavku 6. Direktive 2008/115, treba prethoditi preispitivanje materijalnih uvjeta koji su poslužili kao temelj prvotne odluke o zadržavanju konkretnog državljanina, što zahtijeva da sudsko tijelo, prilikom nadzora koji se zahtijeva u članku 15. stavku 3. drugoj rečenici te direktive, ocijeni okolnosti koje su dovele do prvotnog utvrđenja da postoji opasnost od bijega.
- 70 Nadalje, kao što je Sud već utvrdio, svaka ocjena koja se odnosi na opasnost od bijega mora se temeljiti na pojedinačnom ispitivanju slučaja konkretne osobe (vidjeti Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 41.). Osim toga, u skladu s uvodnom izjavom 6. Direktive 2008/115, odluke donesene u skladu s tom direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija.
- 71 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da bugarsko pravo u stavku 1. točki 4.c dopunskih odredaba Zakonu o strancima određuje da je opasnost od bijega državljanina treće zemlje kojem je određena prisilna upravna mjera utvrđena kada, uzimajući u obzir činjenične elemente, postoji uvjerljiv razlog za sumnju da konkretni državljanin može izbjeći izvršenje određene mjere. Objektivni kriteriji koji mogu predstavljati takvu opasnost navedeni su u toj točki 4.c i uključuju, među ostalim, okolnost da zainteresirana osoba nema nikakav osobni dokument.
- 72 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri činjenične okolnosti oko situacije konkretnog državljanina kako bi utvrdio, prilikom ispitivanja uvjeta predviđenih u članku 15. stavku 1. Direktive 2008/115, može li se, kao što je to predložio direktor u predmetu u pitanju u glavnom postupku, na tog državljanina učinkovito primijeniti manje prisilna mjera i, u slučaju kada to nije moguće, postoji li još opasnost od njegova bijega. Samo u okviru ovog posljednjeg slučaja sud koji je uputio zahtjev može uzeti u obzir nepostojanje osobnih dokumenata.
- 73 Iz prethodno navedenog slijedi da činjenica da konkretni državljanin treće zemlje nema osobne dokumente ne može, sama po sebi, opravdati produljenje zadržavanja predviđeno u članku 15. stavku 6. Direktive 2008/115.
- 74 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 15. stavke 1. i 6. Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da su mu protivni nacionalni propisi, poput onog u glavnom postupku, prema kojima se prvotno vrijeme zadržavanja od šest mjeseci može produljiti samo zato što konkretni državljanin treće zemlje nema osobne dokumente. Na samom je sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni u svakom pojedinačnom slučaju činjenične okolnosti predmeta u pitanju kako bi utvrdio može li se na tog državljanina učinkovito primijeniti manje prisilna mjera ili postoji li opasnost od njegova bijega.

Četvrto pitanje, točka (a)

- 75 Četvrtim pitanjem, točkom (a) sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 15. stavak 6. točku (a) Direktive 2008/115 tumačiti u smislu da je državljanin treće zemlje, koji u okolnostima poput onih u glavnom postupku nije dobio osobne dokumente koji bi omogućili njegovo udaljavanje iz konkretne države članice, pokazao „nedostatak suradnje“ u smislu te odredbe.
- 76 Što se tiče položaja B. Mahdija, nesporno je da on nema osobne dokumente i da mu je veleposlanstvo Republike Sudan odbilo izdati takav dokument koji bi omogućio izvršenje odluke o udaljavanju.
- 77 Tako je četvrtim pitanjem, točkom (a) Sud pozvan navesti može li se odbijanje veleposlanstva Republike Sudan da B. Mahdiju izda osobne dokumente, nakon njegove izjave prema kojoj se on ne želi vratiti u svoju zemlju podrijetla, pripisati B. Mahdiju. U slučaju potvrdnog odgovora, Sud je pozvan pojasniti može li se ponašanje B. Mahdija kvalificirati kao nedostatak suradnje s njegove strane, u smislu članka 15. stavka 6. Direktive 2008/115, što bi opravdalo produljenje njegova zadržavanja za vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci.
- 78 U tom pogledu valja podsjetiti da je na nacionalnom sudu da utvrdi činjenice koje su dovele do spora u glavnom postupku i iz toga zaključi o posljedicama koje one imaju za odluku koju je pozvan donijeti (vidjeti, osobito, presude WWF i dr., C-435/97, EU:C:1999:418, t. 32. kao i Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, t. 33.).
- 79 Naime, u okviru podjele nadležnosti između institucija Unije i nacionalnih sudova načelno je na nacionalnom sudu da provjeri postoje li u predmetu u kojem odlučuje činjenični uvjeti koji za posljedicu imaju primjenu pravila Unije, dok Sud, odlučujući povodom prethodnog pitanja, ovisno o slučaju, može dati pojašnjenja koja nacionalni sud usmjeravaju u njegovom tumačenju (vidjeti, u tom smislu, presude Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, t. 58.; Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 23. kao i Danosa, EU:C:2010:674, t. 34.).
- 80 U tim okolnostima Sud mora odgovoriti na prethodna pitanja o tumačenju prava Unije koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, ostavljajući mu da provjeri konkretne elemente spora koji rješava i osobito da riješi pitanja o tome je li to što B. Mahdi nema osobne dokumente posljedica toga što je on povukao svoju izjavu o dobrovoljnom povratku (vidjeti, po analogiji, presudu Danosa, EU:C:2010:674, t. 36.).
- 81 U tom pogledu treba istaknuti da je, kao što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, B. Mahdi surađivao s bugarskim tijelima vlasti što se tiče otkrivanja svojeg identiteta i postupka svojeg udaljavanja. Međutim, povukao je svoju izjavu o dobrovoljnom povratku.
- 82 Valja podsjetiti da „nedostatak suradnje“ u smislu članka 15. stavka 6. Direktive 2008/115 zahtijeva da tijelo koje odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja državljanina treće zemlje, s jedne strane, ispita ponašanje tog državljanina tijekom vremena prvotnog zadržavanja kako bi utvrdilo da on nije surađivao s nadležnim tijelima u pogledu provedbe akcije udaljavanja i, s druge strane, vjerojatnost da akcija udaljavanja traje dulje od predviđenog zbog ponašanja tog državljanina. Ako njegovo udaljavanje traje ili je trajalo dulje od predviđenog zbog drugog razloga, ne može se utvrditi uzročna veza između ponašanja konkretnog državljanina i trajanja predmetne akcije i stoga se ne može utvrditi nikakav nedostatak suradnje.
- 83 Osim toga, članak 15. stavak 6. Direktive 2008/115 zahtijeva da je, prije ispitivanja toga je li konkretni državljanin pokazao nedostatak suradnje, predmetno tijelo vlasti u mogućnosti dokazati da akcija udaljavanja traje dulje usprkos svim opravdanim naporima, što zahtijeva, u predmetu u pitanju u glavnom postupku, da je predmetna država članica nastojala i da i dalje aktivno nastoji dobiti izdavanje osobnih dokumenata za tog državljanina.

- 84 Iz prethodno navedenog slijedi da je, kako bi se utvrdilo da je dotična država članica poduzela opravdane napore za ostvarenje akcije udaljavanja i da postoji nedostatak suradnje na strani konkretnog državljanina treće zemlje, potrebno temeljito ispitivanje činjeničnih elemenata koji se odnose na cjelokupno vrijeme prvotnog zadržavanja. Takvo ispitivanje predstavlja činjenično pitanje koje, kao što je već navedeno, ne ulazi u nadležnost Suda u okviru postupka na temelju članka 267. UFEU-a već u nadležnost nacionalnog suda (presuda Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, t. 10.).
- 85 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje, točku (a) valja odgovoriti da članak 15. stavak 6. točku (a) Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da se za državljanina treće zemlje koji, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, nije dobio osobne dokumente koji bi omogućili njegovo udaljavanje iz konkretne države članice, može smatrati da je pokazao „nedostatak suradnje“ u smislu te odredbe samo ako iz ispitivanja ponašanja tog državljanina tijekom zadržavanja proizlazi da on nije surađivao u provedbi akcije udaljavanja i da je vjerojatno da ta akcija traje dulje od predviđenog zbog tog ponašanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Četvrto pitanje, točka (b)

- 86 Četvrtim pitanjem, točkom (b) sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 15. Direktive 2008/115 tumačiti u smislu da je država članica dužna izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak državljaninu treće zemlje koji ne posjeduje osobne dokumente i nije dobio te dokumente od svoje zemlje podrijetla nakon što je nacionalni sudac pustio na slobodu tog državljanina zbog toga što više nije postojala mogućnost za udaljavanje u smislu 15. stavka 4. te direktive.
- 87 Kao što proizlazi iz cilja Direktive 2008/115 navedenog u točki 38. ove presude, njena svrha nije uređivati uvjete boravka na području države članice državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom prema kojima se odluka o vraćanju ne može ili se nije mogla izvršiti.
- 88 Međutim, članak 6. stavak 4. Direktive 2008/115 državama članicama omogućuje da izdaju 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. Isto tako uvodna izjava 12. te direktive propisuje da države članice državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom, čije udaljavanje nije moguće, moraju izdati pisanu potvrdu o njihovom položaju. Države bi članice trebale imati široku slobodu u odlučivanju u pogledu obrasca i oblika potvrde.
- 89 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje, točku (b) valja odgovoriti da Direktivu 2008/115 treba tumačiti u smislu da država članica ne može biti dužna izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak državljanina treće zemlje koji ne posjeduje osobne dokumente i nije dobio te dokumente od svoje zemlje podrijetla, nakon što je nacionalni sudac oslobodio tog državljanina zbog toga što više ne postoji mogućnost za udaljavanje u smislu članka 15. stavka 4. te direktive. Međutim, u tom slučaju ta država navedenom državljaninu mora izdati pisanu potvrdu o njegovom položaju.

Troškovi

- 90 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 navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115, u svezi s člancima 6. i 47. Povelje, treba tumačiti u smislu da svaka odluka koju donese nadležno tijelo na kraju najduljeg mogućeg trajanja prvotnog zadržavanja državljanina treće zemlje, koja se odnosi na nastavak tog zadržavanja, mora biti u obliku pisanog akta koji sadrži stvarne i pravne razloge koji opravdavaju tu odluku.
2. Članak 15. stavke 3. i 6. Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da nadzor koji sudsko tijelo mora izvršiti kad odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja državljanina treće zemlje tom tijelu mora omogućiti da odluči meritorno, u svakom pojedinačnom slučaju, o produljenju zadržavanja konkretnog državljanina, o mogućnosti zamjene zadržavanja manje prisilnom mjerom ili o puštanju na slobodu tog državljanina, a to bi tijelo prema tome imalo ovlast uzeti u obzir činjenice i dokaze koje je pružilo upravno tijelo koje mu je uputilo zahtjev kao i činjenice, dokaze i očitovanja koji su mu eventualno podneseni tijekom tog postupka.
3. Članak 15. stavke 1. i 6. Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da su mu protivni nacionalni propisi, poput onog u glavnom postupku, prema kojima se prvotno vrijeme zadržavanja od šest mjeseci može produljiti samo zato što konkretni državljanin treće zemlje nema osobne dokumente. Na samom je sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni u svakom pojedinačnom slučaju činjenične okolnosti predmeta u pitanju kako bi utvrdio može li se na tog državljanina učinkovito primijeniti manje prisilna mjera ili postoji li opasnost od njegova bijega.
4. Članak 15. stavak 6. točku (a) Direktive 2008/115 treba tumačiti u smislu da se za državljanina treće zemlje koji, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, nije dobio osobne dokumente koji bi omogućili njegovo udaljavanje iz konkretne države članice može smatrati da je pokazao „nedostatak suradnje“ u smislu te odredbe samo ako iz ispitivanja ponašanja tog državljanina tijekom zadržavanja proizlazi da on nije surađivao u provedbi akcije udaljavanja i da je vjerojatno da ta akcija traje dulje od predviđenog zbog tog ponašanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
5. Direktivu 2008/115 treba tumačiti u smislu da država članica ne može biti dužna izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak državljanina treće zemlje koji ne posjeduje osobne dokumente i nije dobio te dokumente od svoje zemlje podrijetla nakon što je nacionalni sudac oslobodio tog državljanina zato što više ne postoji mogućnost za udaljavanje u smislu članka 15. stavka 4. te direktive. Međutim, u tom slučaju ta država navedenom državljaninu mora izdati pisanu potvrdu o njegovom položaju.

Potpisi