



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (prvo vijeće)

5. srpnja 2018. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Članak 99. Poslovnika Suda – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. stavci 6. i 8. – Očigledno neosnovan zahtjev za međunarodnu zaštitu – Pravo na učinkovito pravno sredstvo – Dopuštanje ostanka na državnom području države članice – Direktiva 2008/115/EZ – Članci 2., 3. i 15. – Nezakonit boravak – Zadržavanje”

U predmetu C-269/18 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 19. travnja 2018., koju je Sud zaprimio 19. travnja 2018., u postupku

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

protiv

C

i

J,

S

protiv

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadjiev i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir zahtjev suda koji je uputio zahtjev od 19. travnja 2018., koji je Sud zaprimio 19. travnja 2018., da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku u skladu s člankom 107. Poslovnika Suda,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir odluku prvog vijeća od 15. svibnja 2018. da prihvati navedeni zahtjev,
donosi sljedeće

Rješenje

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. 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.) te članka 46. stavka 6. točke (a) i članka 46. stavka 8. Direktive 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru triju sporova – u prvom, između Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska; u daljnjem tekstu: državni tajnik) i osobe C i, u drugom i trećem, između osoba J i S i državnog tajnika – o zakonitosti mjera zadržavanja koje su donesene protiv osoba C, J i S nakon što su njihovi zahtjevi za međunarodnu zaštitu odbijeni kao očigledno neosnovani, u smislu članka 32. stavka 2. i članka 46. stavka 6. točke (a) Direktive 2013/32.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 3 Uvodne izjave 9. i 12. Direktive 2008/115 glase:

„(9) U skladu s Direktivom Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanje 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.

[...]

(12) Položaj državljana trećih zemalja koji borave nezakonito, a njihovo udaljavanje nije moguće, trebao bi biti reguliran. [...]

- 4 Člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/115 određuje se:

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

- 5 Članak 3. navedene direktive glasi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. „nezakonit boravak” znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. Zakonika o schengenskim granicama ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici;
3. „vraćanje” znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:
 - njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili
 - državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili
 - drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;
4. „odluka o vraćanju” znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

[...]”

6. Članak 6. navedene direktive, naslovljen „Odluka o vraćanju”, glasi:

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

[...]

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

[...]

6. Ova Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Zajednice i nacionalnog prava.”

7. Članak 13. stavci 1. i 2. Direktive glasi:

„1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

2. Tijelo iz stavka 1. ima ovlaštenje preispitati odluke u vezi s povratkom, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., uključujući mogućnosti privremene suspenzije njezinog izvršenja, osim ako je privremena suspenzija već u tijeku prema nacionalnom zakonodavstvu.

[...]”

8 Članak 15. Direktive 2008/115 određuje:

„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.

[...]

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.”

Direktiva 2013/32

9 Člankom 1. Direktive 2013/32 određuje se:

„Svrha je ove Direktive uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktiv[om] 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)].”

10 Članak 31. stavak 8. Direktive 2013/32 glasi:

„Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

- (a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svog zahtjeva i činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95]; ili
- (b) podnositelj zahtjeva dolazi iz [sigurne] zemlje porijekla za potrebe ove Direktive; ili
- (c) tražitelj je obmanuo nadležna tijela davanjem lažnih informacija ili dokumenata ili prešućivanjem relevantnih informacija ili dokumenata u vezi sa svojim identitetom i/ili državljanstvom, koji bi mogli negativno utjecati na odluku; ili

- (d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio ili otuđio osobnu ili putnu ispravu koja bi pomogla prilikom utvrđivanja njegovog identiteta ili državljanstva; ili
- (e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju [Direktive 2011/95]; ili
- (f) je podnositelj zahtjeva uložio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji nije dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili
- (g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili neposredne odluke na temelju koje bi mogao biti otklonjen; ili
- (h) je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao na državno područje države članice ili produžio svoj boravak te se bez pravoga razloga nije javio tijelima ni podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem vremenu, ovisno o okolnostima svojeg ulaska; ili
- (i) podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju u skladu s Uredbom (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava Eurodac za usporedbu otisaka prstiju zbog učinkovite primjene Uredbe (EU) br. 604/2013 o uspostavi mjerila i mehanizama za utvrđivanje države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva u jednoj državi članici i o zahtjevima za usporedbu podataka iz sustava Eurodac koje podnose tijela kaznenog progona država članica i Europol u svrhu kaznenog progona [(SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 78.)]; ili
- (j) se podnositelj zahtjeva može iz ozbiljnih razloga smatrati opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice, ili ako je podnositelj zahtjeva iz ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu bio prisilno protjeran.”

11 Članak 32. Direktive 2013/32 određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 27., određeni zahtjev za azil države članice mogu smatrati neosnovanim jedino ako nadležno tijelo utvrdi da tražitelj ne ispunjava uvjete za priznavanje statusa izbjeglice sukladno Direktivi [2011/95].

2. U slučajevima neosnovanih zahtjeva na koje se primjenjuje neka od okolnosti iz član[ka] 31. stavka 8., države članice mogu smatrati zahtjev očigledno neosnovanim ako je kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom.”

12 U skladu s člankom 46. Direktive 2013/32:

„[...]

5. Ne dovodeći u pitanje stavak 6., države članice omogućuju podnositeljima zahtjeva da ostanu na državnom području do isteka roka unutar kojega imaju pravo na učinkovit pravni lijek, te, ako je takvo pravo ostvareno unutar roka, do zaključenja postupka povodom pravnog lijeka.

6. U slučaju odluke:

- (a) o očigledno neosnovanom zahtjevu prema članku 32. stavku 2. ili odluke o neosnovanom zahtjevu prema članku 31. stavku 8., osim u slučajevima kada takve odluke se temelje na okolnostima iz članka 31. stavka 8. točke (h);

[...]

sud ima ovlast odlučivati o tome može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području države članice, na zahtjev podnositelja zahtjeva ili po službenoj dužnosti, ako takva odluka dovodi do prestanka prava podnositelja zahtjeva da ostane u državi članici te ako u takvim slučajevima nije predviđen pravni lijek prema nacionalnom pravu.

[...]

8. Države članice podnositelju zahtjeva dozvoljavaju ostanak na državnom području do zaključenja postupka iz stavaka 6. i 7. povodom odlučivanja može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području.

[...]”

Nizozemsko pravo

- 13 Člankom 8. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) propisuje se:

„Podnositelj zahtjeva boravi zakonito u Nizozemskoj samo:

[...]

(h) ako se, dok čeka odluku o prigovoru ili žalbi, ovim zakonom, odredbom usvojenom na temelju ovog zakona ili sudskom odlukom propisuje da se podnositelj zahtjeva ne može protjerati dok nije donesena odluka o njegovu zahtjevu;

[...]”

- 14 Članak 59. stavak 1. tog zakona glasi:

„1. Ako se to zahtjeva javnim poretkom ili nacionalnom sigurnošću, državni tajnik može naložiti zadržavanje, radi njegova protjerivanja, podnositelja zahtjeva koji:

(a) ne boravi zakonito;

(b) boravi zakonito na temelju članka 8. točaka (f), (g) i (h) a da pritom nije podnositelj zahtjeva u smislu članka 59.a i 59.b;

[...]”

- 15 U skladu s člankom 59. stavkom 5. Zakona o strancima iz 2000., zadržavanje ne smije prelaziti šest mjeseci, bez obzira na stavak 4.

- 16 Člankom 59. stavkom 6. Zakona o strancima iz 2000. propisuje se da se, odstupanjem od stavka 5. i bez obzira na stavak 4. tog članka, zadržavanje na temelju stavka 1. istog članka može produljiti najviše za dodatnih dvanaest mjeseci ako će, unatoč svim razumnim naporima, protjerivanje zahtijevati više vremena zbog nedostatka suradnje stranca u njegovu protjerivanju ili nepostojanja dokumenata potrebnih u tu svrhu koji se čekaju od treće zemlje.

17 Člankom 59.b tog zakona određuje se:

„1. Državni tajnik može odrediti zadržavanje podnositelja zahtjeva koji zakonito boravi na temelju članka 8. točaka (f), (g) ili (h), pod uvjetom da je riječ o zahtjevu za izdavanje dozvole boravka u smislu članka 28., ako:

- (a) je zadržavanje nužno radi utvrđivanja identiteta ili državljanstva podnositelja zahtjeva;
- (b) je zadržavanje nužno radi prikupljanja podataka koji su potrebni za ocjenu zahtjeva za dozvolu za privremeni boravak u smislu članka 28., osobito ako postoji opasnost od bijega,
- (c) je podnositelj zahtjeva:
 - 1. zadržan u okviru postupka vraćanja na temelju Direktive o vraćanju;
 - 2. već imao mogućnost pristupiti postupku azila i
 - 3. ako postoje razumni razlozi za pretpostavku da je podnositelj zahtjeva postavio zahtjev za međunarodnu zaštitu samo kako bi odugovlačio ili spriječio izvršenje odluke o vraćanju; ili
- (d) podnositelj zahtjeva predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti ili javnom poretku u smislu članka 8. stavka 3. točke (e) Direktive [2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.).

[...]”

18 Člankom 82. istog zakona propisuje se:

„1. Učinak odluke o dozvoli boravka suspendira se do isteka roka za žalbu ili, ako je žalba podnesena, do odlučivanja o njoj.

2. Stavak 1. ne primjenjuje se ako je:

[...]

(c) zahtjev odbijen kao očigledno neosnovan sukladno članku 30.b, uz iznimku članka 30.b stavka 1. točke (h);

[...]

6. Detaljnija pravila mogu se uspostaviti općom upravnom odlukom ili na temelju nje u pogledu postojanja ili nepostojanja prava boravka u Nizozemskoj do donošenja odluke o zahtjevu za određivanje privremenih mjera.”

19 U skladu s člankom 7.3. Vreemdelingenbesluita 2000 (Odluka o strancima iz 2000.):

„1. Ako je zahtjev za određivanje privremenih mjera podnesen kako bi se spriječilo da se odluka o protjerivanju ne provede dok se ne odluči o žalbi podnesenoj protiv odluke donesene u okviru zahtjeva za dozvolu boravka u smislu članka 28. [Zakona o strancima iz 2000.], podnositelj zahtjeva može boraviti u zemlji do donošenja odluke o tom zahtjevu.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 Spor u glavnom postupku odnosi se na tri državljanina trećih zemalja, i to osobe C, J i S, čije je zahtjeve za međunarodnu zaštitu državni tajnik odbio kao očigledno neosnovane u smislu članka 32. stavka 2. Direktive 2013/32 i koji su potom zadržani kako bi se pripremilo njihovo vraćanje na temelju članka 59. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima iz 2000., kojim se prenosi članak 15. stavak 1. Direktive 2008/115.
- 21 Iz spisa koji je Sudu na raspolaganju proizlazi da žalba podnesena protiv odluke kojom se kao očigledno neosnovan odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje nema suspenzivan učinak. Međutim, on se može obratiti sudu kako bi mu se dopustilo da ostane na nizozemskom državnom području u očekivanju ishoda žalbe u meritumu i može ostati na tom državnom području dok čeka da se odluči o tom zahtjevu za određivanje privremenih mjera.
- 22 Zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je C podnio 23. studenoga 2011. odbijen je 11. travnja 2017. C je potom zadržan 13. travnja iste godine. Budući da je prvi sud utvrdio da se ta mjera zadržavanja zasniva na pogrešnoj pravnoj osnovi, državni tajnik podnio je žalbu pred Raadom van State (Državno vijeće, Nizozemska).
- 23 Dana 31. srpnja 2017. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu, Nizozemska) odbio je zahtjev za određivanje privremenih mjera koji je podnio C, a udaljen je 15. kolovoza 2017.
- 24 Zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je J podnio 13. rujna 2017. odbijen je 24. listopada 2017. Istog dana J je zadržan. Budući da je zakonitost te mjere potvrđena u prvom stupnju, J je podnio žalbu pred Raadom van State (Državno vijeće).
- 25 Dana 29. ožujka 2018. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Rotterdamu, Nizozemska) prihvatio je žalbu osobe J protiv nastavka zadržavanja. U tom pogledu taj je sud istaknuo da je 12. ožujka 2018. J bio zadržan šest mjeseci bez prekida i da državni tajnik nije proveo odvagivanje interesa kako bi održao zadržavanje na snazi.
- 26 Zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je S podnio 17. lipnja 2017. odbijen je 6. studenoga 2017. Zadržan je 6. prosinca 2017. Budući da je prvi sud potvrdio zakonitost te mjere, S je podnio žalbu pred Raadom van State (Državno vijeće).
- 27 U odgovoru na zahtjev za pojašnjenje koji je sudu koji je uputio zahtjev upućen na temelju članka 101. Poslovnika Suda taj sud obavijestio je Sud da je odlukom od 14. prosinca 2017. sudac privremene pravne zaštite rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) odbio zahtjev za određivanje privremenih mjera koju je podnio S. Slijedom toga, „nije bilo potrebno ukinuti [njegovu] zadržavanje”.
- 28 Raad van State (Državno vijeće) ističe da su C, J i S zadržani na temelju članka 59. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima iz 2000., kojim se prenosi članak 15. stavak 1. Direktive 2008/115, i da je, kako bi se ta pravna osnova mogla valjano primijeniti, bilo nužno da dotične osobe nezakonito borave u smislu članka 3. Direktive 2008/115.
- 29 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da na temelju nizozemskog prava osoba koja podnese žalbu protiv odluke kojom se njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu odbija kao očigledno neosnovan boravi nezakonito jer na temelju članka 82. stavka 2. točke (c) Zakona o strancima iz 2000., kojim se prenosi članak 46. stavak 6. točka (a) Direktive 2013/32, žalba protiv takve odluke nema automatski suspenzivan učinak.

- 30 Točno je da na temelju članka 7.3. stavka 1. Odluke o strancima iz 2000., kojim se prenosi članak 46. stavak 8. Direktive 2013/32, državljanin treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao očigledno neosnovan može zahtijevati donošenje privremenih mjera kojima mu se omogućava da ostane na državnom području. U tom slučaju nizozemskim mu se pravom dopušta da ostane na državnom području dok se ne odluči o tom zahtjevu. Međutim, njegov boravak može se smatrati zakonitim tek nakon odluke suca privremene pravne zaštite kojom se prihvaća zahtjev za određivanje privremenih mjera.
- 31 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nije isključeno da se tako tumačene nacionalne odredbe protivne pravu Unije, osobito članku 46. stavcima 6. i 8. Direktive 2013/32 u vezi s njezinim člankom 46. stavkom 5. Naime, u točki 55. mišljenja u predmetu Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467) od 15. lipnja 2017. nezavisni odvjetnik P. Mengozzi smatrao je da iz točaka 44. do 49. presude od 30. svibnja 2013., Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) proizlazi da „se ne može smatrati da državljanin treće zemlje, tražitelj azila, nezakonito boravi na državnom području države članice u kojoj je podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu sve dok mu se do okončanja postupka koji se odnosi na taj zahtjev, bilo pravom Unije bilo nacionalnim pravom, priznaje pravo na ostanak na tom državnom području”.
- 32 Dakle, kako bi se odredilo jesu li u predmetima koji se pred njim vode mjere zadržavanja donesene zakonito, prema mišljenju Raada van State (Državno vijeće), treba odrediti protivi li se dozvola ostanaka koju je država članica dala sukladno članku 46. stavku 8. Direktive 2013/32 tomu da se boravak dotične osobe smatra nezakonitim iako nije odlučeno o njezinu zahtjevu za određivanje privremenih mjera.
- 33 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Ako je tijelo odlučivanja odbilo zahtjev za međunarodnu zaštitu kao očigledno neosnovan u smislu članka 46. stavka 6. točke (a) Direktive [2013/32], a pravni lijek koji je protiv te odluke podnesen sudu prema nacionalnom pravu nema automatski suspenzivan učinak: treba li u tom slučaju članak 46. stavak 8. te direktive tumačiti na način da puko podnošenje zahtjeva za određivanje privremene mjere ima za posljedicu to da podnositelj zahtjeva više ne boravi nezakonito na području države članice u smislu članka 3. Direktive [2008/115] te on stoga ulazi u područje primjene Direktive [2013/33]?
2. Je li za odgovor na prvo pitanje važno to da – s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljavanja ili vraćanja – nacionalnim pravom nije predviđeno protjerivanje prije nego što sud na zahtjev odluči o tome da se ne mora pričekati zaključenje postupka povodom pravnog lijeka protiv odluke o odbijanju međunarodne zaštite?”

Hitni postupak

- 34 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.
- 35 U prilog svojem zahtjevu taj sud ističe da je S trenutačno zadržan. U tom pogledu on primjećuje da bi, ako bi se na prvo prethodno pitanje odgovorilo da nakon podnošenja svojeg zahtjeva za određivanje privremenih mjera S zakonito boravi na nizozemskom državnom području, mjera zadržavanja, propisana u članku 59. stavku 1. točki (a) Zakona o strancima iz 2000., bila pogrešno donesena.

- 36 U tom pogledu kao prvo treba utvrditi da se ovim zahtjevom za prethodnu odluku, koji se odnosi na tumačenje direktiva 2008/115 i 2013/32, postavljaju pitanja koja ulaze u treći dio poglavlja V. UFEU-a. O njemu se, dakle, može odlučivati u hitnom prethodnom postupku, predviđenom člankom 23.a Statuta Suda Europske unije i člankom 107. njegova Poslovnika.
- 37 Kao drugo, treba istaknuti da je na dan ispitivanja zahtjeva za odlučivanje o ovom zahtjevu za prethodnu odluku u hitnom prethodnom postupku S bio zadržan i da rješenje spora u glavnom postupku može imati učinak na to da se u odnosu na njega trenutačno prekine oduzimanje slobode.
- 38 Nasuprot tomu, s obzirom na to da je C udaljen s nizozemskog državnog područja i da je J prestao biti zadržana osoba, u njihovim slučajevima hitni prethodni postupak nije opravdan.
- 39 Vodeći računa o svemu prethodno navedenom, uzimajući u obzir situaciju osobe S, prvo vijeće Suda odlučilo je 15. svibnja 2018., na prijedlog suca izvjestitelja i saslušavši nezavisnog odvjetnika, prihvatiti zahtjev nacionalnog suda da se o prethodnom pitanju odluči u hitnom prethodnom postupku.

O prethodnim pitanjima

- 40 Na temelju članka 99. Poslovnika, kad je pitanje postavljeno u prethodnom postupku jednako pitanju o kojem je Sud već odlučivao, kad se odgovor na takvo pitanje može jasno izvesti iz sudske prakse ili kad odgovor ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem.
- 41 Tu odredbu valja primijeniti u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku.
- 42 Sud koji je uputio zahtjev, polazeći od načela da zadržana može biti samo osoba koja nezakonito boravi na državnom području, pita treba li se Direktiva 2008/115 tumačiti na način da treba smatrati da državljanin treće zemlje koji je podnio žalbu protiv odluke kojom je njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao očigledno neosnovan zakonito boravi na državnom području jer mu na temelju članka 46. stavka 8. Direktive 2013/32 treba biti dopušteno da ostane na državnom području do okončanja postupka kojim se treba odlučiti je li mu dopušteno ili ne da ondje ostane u očekivanju ishoda njegove žalbe u meritumu. U slučaju potvrdnog odgovora, Direktivi 2008/115 protivilo bi se nacionalno zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, a koje za takvu osobu smatra da nezakonito boravi i kojim se, slijedom toga, dopušta njezino zadržavanje.
- 43 Svojim prethodnim pitanjima taj sud stoga u biti pita treba li direktive 2008/115 i 2013/32 tumačiti na način da im se protivi to da državljanin treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju kao očigledno neosnovan odbilo nadležno upravno tijelo bude zadržan radi njegova udaljavanja, ako mu je sukladno članku 46. stavcima 6. i 8. Direktive 2013/32 zakonito dopušteno da ostane na državnom području dok se ne odluči o njegovoj žalbi u pogledu prava da ostane na tom državnom području u očekivanju ishoda žalbe podnesene protiv odluke kojom je odbijen njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 44 Na temelju članka 2. stavka 1. Direktive 2008/115, ona se primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice. Sukladno članku 6. stavku 1. te direktive, države članice odluku o vraćanju u načelu donose u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 37.).
- 45 Iz definicije pojma „nezakonit boravak”, koja se nalazi u članku 3. točki 2. te direktive, proizlazi da svaki državljanin treće zemlje koji se nalazi na području države članice i koji ne ispunjava uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici zbog same te činjenice u njoj nezakonito boravi (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 39.).

- 46 Točno je da je Sud u točkama 47. i 49. presude od 30. svibnja 2013., Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) presudio da dopuštanje ostanka u svrhu djelotvornog podnošenja pravnog sredstva protiv odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sprečava primjenu Direktive 2008/115 na državljanina treće zemlje koji je podnio taj zahtjev sve do okončanja postupka povodom pravnog sredstva koje je podneseno protiv njegova odbijanja (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 43.).
- 47 Iz te se presude, međutim, ne može zaključiti da bi takvo dopuštanje ostanka onemogućavalo zaključak da, nakon odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i pod uvjetom da postoji pravo ili dozvola boravka, boravak dotične osobe postaje nezakonit u smislu Direktive 2008/115. Naprotiv, osim ako je državljaninu treće zemlje dodijeljeno pravo ili dozvola boravka, kako je predviđena člankom 6. stavkom 4. Direktive 2008/115, njegov je boravak nezakonit u smislu Direktive 2008/115 nakon što je njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu nadležno tijelo u prvostupanjskom postupku odbilo, i to neovisno o postojanju odobrenja da ostane u očekivanju okončanja postupka povodom pravnog sredstva protiv tog odbijanja (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 44. i 59.).
- 48 Dakle, nakon odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili zajedno s njime, u istom upravnom aktu u pogledu dotične osobe može se stoga u načelu donijeti odluka o vraćanju (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 59.).
- 49 S tim u vezi treba istaknuti da su države članice dužne osigurati da se svakom odlukom o vraćanju poštuju postupovna jamstva iz poglavlja III. Direktive 2008/115 i druge relevantne odredbe prava Unije i nacionalnog prava. Takva je obveza izričito predviđena člankom 6. stavkom 6. te direktive u slučaju kada je nadležno tijelo u prvom stupnju donijelo odluku o vraćanju istodobno s odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ona se također mora primjenjivati u situaciji kada je odluka o vraćanju donesena odmah nakon odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u posebnom aktu upravne naravi koji je donijelo drugo tijelo (presuda od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 60.).
- 50 U tom kontekstu, na državama je članicama da osiguraju punu učinkovitost pravnog sredstva podnesenog protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu, što zahtijeva osobito suspenziju svih učinaka odluke o vraćanju tijekom roka za podnošenje pravnog sredstva i, ako je takvo sredstvo podneseno, do okončanja postupka koji je povodom njega pokrenut (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 61.).
- 51 U tom pogledu, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu znači da su suspendirani svi pravni učinci odluke o vraćanju, a što posebice ima za posljedicu to da se protiv dotične osobe ne može odrediti zadržavanje u svrhu udaljavanja na temelju članka 15. Direktive 2008/115 dok joj je dopušteno da ostane na državnom području dotične države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 62.).
- 52 Dakle, isto vrijedi za državljanina treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao očigledno neosnovan, sukladno članku 32. stavku 2. Direktive 2013/32.
- 53 Točno je da iz članka 46. stavaka 5. i 6. Direktive 2013/32 proizlazi da u tom slučaju dotična osoba nema pravo ostati na državnom području dotične države članice u očekivanju ishoda svoje žalbe. Međutim, sukladno zahtjevima članka 46. stavka 6. posljednjeg podstavka te direktive, ona mora moći pokrenuti postupak pred sudom koji će odlučiti može li ostati na tom državnom području dok se o njezinoj žalbi ne odluči u meritumu. Člankom 46. stavkom 8. te direktive propisuje se da joj do zaključenja tog postupka povodom odlučivanja može li dotična osoba ostati dotična država članica mora dopustiti ostanak na svojem državnom području.

- 54 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se protiv državljanina treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen kao očigledno neosnovan ne može odrediti zadržavanje na temelju članka 15. Direktive 2008/115 tijekom roka za podnošenje žalbe protiv odluke o odbijanju. Ako je podnesena takva žalba, protiv dotične osobe više se ne može odrediti mjera zadržavanja na temelju tog članka dok joj je dopušteno ostati na državnom području dotične države članice sukladno članku 46. stavku 8. Direktive 2013/32.
- 55 S obzirom na sva ta razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da direktive 2008/115 i 2013/32 treba tumačiti na način da im se protivi to da se državljanina treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju kao očigledno neosnovan odbilo nadležno upravno tijelo zadrži radi njegova udaljavanja, ako mu je sukladno članku 46. stavcima 6. i 8. Direktive 2013/32 zakonito dopušteno da ostane na nacionalnom državnom području dok se ne odluči o njegovoj žalbi u pogledu prava da ostane na tom državnom području u očekivanju ishoda žalbe podnesene protiv odluke kojom je odbijen njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Troškovi

- 56 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:

Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom i Direktivu 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite treba tumačiti na način da im se protivi to da se državljanina treće zemlje čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju kao očigledno neosnovan odbilo nadležno upravno tijelo zadrži radi njegova udaljavanja, ako mu je sukladno članku 46. stavcima 6. i 8. Direktive 2013/32 zakonito dopušteno da ostane na nacionalnom državnom području dok se ne odluči o njegovoj žalbi u pogledu prava da ostane na tom državnom području u očekivanju ishoda žalbe podnesene protiv odluke kojom je odbijen njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Potpisi