



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

17. srpnja 2014.**

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 16. stavak 1. – Zadržavanje s ciljem udaljavanja – Zadržavanje u zatvorskoj ustanovi – Mogućnost da se zadržanog državljanina treće zemlje, uz njegov pristanak, smjesti s redovnim zatvorenicima“

U predmetu C-474/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesgerichtshof (Njemačka), odlukom od 11. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 3. rujna 2013., u postupku

Thi Ly Pham

protiv

Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Borg Barthet i M. Safjan, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis (izvjestitelj), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. travnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Thi Ly Pham, M. Sack, Rechtsanwalt,
- za Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik, J. von Lackum, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. de Ree, M. Bulterman i H. Stergiou, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Wils i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,

* * Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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 248, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., stranica 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Thi Ly Pham i Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik (grad Schweinfurt, ured za registar građana i statistiku), o zakonitosti odluke o njezinom zadržavanju s ciljem udaljavanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 17. Direktive 2008/115:
„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. N NNe dovodeći u pitanje prethodna uhićenja od strane tijela nadležnih za izvršavanje zakona koja su uređena nacionalnim zakonodavstvom, zadržavanje bi u pravilu trebalo provoditi u specijaliziranim ustanovama za zadržavanje.“
- 4 Članak 1. spomenute direktive, naslovljen „Predmet“, propisuje:
„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 Člankom 15. spomenute direktive, naslovljenim „Zadržavanje“ određeno je:
„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 [dok su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [za] 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) kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.“

6 Člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115, naslovljenim „Uvjeti za zadržavanje“ propisano je:

„Zadržavanje se u pravilu provodi u posebnim ustanovama za zadržavanje. Kada država članica ne može osigurati smještaj u posebnoj ustanovi za zadržavanje te je smještaj prisiljena organizirati u redovnom zatvoru, državljani trećih zemalja koji su zadržani, odvajaju se od redovnih zatvorenika.“

Njemačko pravo

7 Člankom 62.a stavkom 1. Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na području saveznih zemalja (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1950.), u izmijenjenoj verziji (BGBl. 2011 I, str. 2258., dalje u tekstu: AufenthG), kojim se prenosi članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115, određeno je:

„Zadržavanje s ciljem udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. Ako savezna zemlja nema posebnu ustanovu za zadržavanje, zadržavanje se može provesti u drugim zatvorskim ustanovama te savezne zemlje; u tom slučaju zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika.“

Glavni postupak i prethodno pitanje

8 Thi Ly Pham, vijetnamska državljanka, ušla je u Njemačku bez osobnih isprava i dozvole boravka. Dana 29. ožujka 2012., donesena je odluka o njezinom zadržavanju do 28. lipnja 2012. Pisanom izjavom od 30. ožujka 2012. pristala je na smještaj u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenicima jer je željela biti u doticaju s osobama istog državljanstva koje su se nalazile u toj ustanovi.

9 Rješenjem od 25. lipnja 2012. Amtsgericht Nürnberg produljio je Thi Ly Pham zadržavanje s ciljem udaljavanja, do 10. srpnja 2012. Žalbu koju je podnijela protiv te odluke Landgericht Nürnberg odbio je 5. srpnja 2012. Nakon što je 10. srpnja 2012. protjerana u Vijetnam, Thi Ly Pham svojom tužbom podnesenom Bundesgerichtshofu traži da se utvrdi da su navedenim rješenjima o produljenju zadržavanja u spomenutoj zatvorskoj ustanovi povrijeđena njezina prava.

10 Prema mišljenju Bundesgerichtshofa, vodeći računa da se radi o zadiranju u posebno važno temeljno pravo, pravna sredstva protiv mjere lišenja slobode ostaju na raspolaganju i nakon provedbe takve mjere jer osoba o kojoj je riječ ima opravdani interes da se nezakonitost mjere lišenja slobode utvrdi čak i nakon što je ona već provedena.

11 Taj sud ističe da je smještaj u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenicima zadržanog državljanina treće zemlje u odnosu na kojeg je u tijeku postupak vraćanja, u načelu protivan članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115 kao i članku 62.a AufenthGa kojim se ta odredba prenosi u nacionalno pravo.

Međutim, takav smještaj bio bi zakonit ako se članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 protumači na način da države članice prilikom primjene te odredbe raspolazu određenim diskrecijskim prostorom koji im pruža mogućnost da uzmu u obzir pristanak državljanina o kojem je riječ na smještaj sa spomenutim zatvorenici.

12 Bundesgerichtshof naglašava da, s jedne strane, postoji eventualni rizik izbjegavanja obveze odvojenog smještaja, među ostalim, kad tijela o kojima je riječ od državljanina trećih zemalja na koje se odnosi Direktiva 2008/115 redovno traže potpisivanje prethodno sastavljenih izjava o pristanku ili na njih vrše pritisak da daju svoj pristanak na smještaj u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenici. S druge strane, taj sud navodi da je jedini cilj obveze odvojenog smještaja poboljšati situaciju državljanina trećih zemalja te da bi oni stoga trebali imati mogućnost odreći se tog prava kada, nakon što su upoznati sa svojim pravom odvojenog smještaja, izraze želju biti smješteni sa zatvorenici ili na to izričito pristaju, osobito, kao u ovom slučaju, zato da bi bili u doticaju s osobama istog državljanstva ili dobi. U tom pogledu, prema njemačkom pravu, kad je riječ o mjerama sigurnosti koje predviđaju odvojeni smještaj osoba o kojima je riječ, sudska praksa Bundesverfassungsgerichta (savezni ustavni sud) vodi računa o pristanku osobe na smještaj s drugim zatvorenici.

13 U tim je okolnostima Bundesgerichtshof odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive [2008/115] osobu zadržanu s ciljem udaljavanja smjestiti zajedno s [redovnim] zatvorenici, kad ta osoba pristaje na takav smještaj?“

O prethodnom pitanju

14 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 1. drugu rečenicu Direktive 2008/115 tumačiti na način da državi članici dopušta da državljanina treće zemlje zadržanog s ciljem udaljavanja smjesti u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenici, kad taj državljanin pristaje na takav smještaj.

15 Uvodno treba istaknuti da iz spisa koji je Sudu prosljedio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je Thi Ly Pham određeno zadržavanje te je, na temelju članka 62.a stavka 1. AufenthG, smještena u zatvorsku ustanovu.

16 Međutim, iz točaka 28. do 31. presude Bero i Bouzalmate (C-473/13 i C-514/13, EU:C:2014:2095) proizlazi da razlog utemeljen na nepostojanju posebnih ustanova za zadržavanje u određenoj saveznoj zemlji Savezne Republike Njemačke ne može sam po sebi opravdati primjenu druge rečenice članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115.

17 Kad je riječ o tumačenju te odredbe u okviru glavnog postupka, iz njezine formulacije proizlazi da ona nameće bezuvjetnu obvezu odvajanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom od redovnih zatvorenika, kad država članica nije u mogućnosti te državljane smjestiti u posebne ustanove za zadržavanje.

18 U tom pogledu, njemačka vlada, koju podupire nizozemska vlada, ističe da, s obzirom na to da je cilj te obveze sačuvati interes i dobrobit državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, on raspolaze mogućnošću istog se odreći, osobito u situaciji poput one u glavnom postupku, u kojoj je osoba o kojoj je riječ željela ostati u doticaju s osobama svog državljanstva.

19 Valja ustvrditi da nije predviđena iznimka od obveze odvajanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom od redovnih zatvorenika te da ona predstavlja jamstvo poštovanja prava koja je zakonodavac Unije spomenutim državljanima izričito priznao u okviru uvjeta provođenja zadržavanja s ciljem udaljavanja u zatvorskim ustanovama.

- 20 Naime, Sud je već presudio da je cilj Direktive 2008/115 provedba učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije utemeljene na zajedničkim standardima, kako bi osobe o kojima je riječ bile vraćene na human način, uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva (presude El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 31. i Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, t.42.).
- 21 S tim u vezi, obveza odvajanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom od redovnih zatvorenika, predviđena člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom te direktive, više je od pukog određivanja posebnog modaliteta smještaja zadržanih državljana trećih zemalja u zatvorske ustanove te predstavlja materijalnopravni uvjet tog smještaja bez kojega taj smještaj u pravilu nije u skladu sa spomenutom direktivom.
- 22 Slijedom toga, država članica ne može voditi računa o volji državljanina treće zemlje o kojem je riječ.
- 23 Imajući u vidu navedeno, iz prethodnih razmatranja proizlazi da na postavljeno prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 16. stavak 1. drugu rečenicu Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da državi članici ne dopušta da državljanina treće zemlje, zadržanog s ciljem udaljavanja, smjesti u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenicama, čak i kad taj državljanin pristaje na takav smještaj.

Troškovi

- 24 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 (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 16. stavak 1. drugu rečenicu 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, treba tumačiti na način da državi članici ne dopušta da državljanina treće zemlje, zadržanog s ciljem udaljavanja, smjesti u zatvorsku ustanovu s redovnim zatvorenicama, čak i kad taj državljanin pristaje na takav smještaj.

Potpisi