



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. veljače 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Standardi za prihvatanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Direktiva 2008/115/EZ – Zakonit boravak – Direktiva 2013/32/EU – Članak 9. – Pravo na ostanak u državi članici – Direktiva 2013/33/EU – Članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) – Zadržavanje – Zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog poretka – Valjanost – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 6. i 52. – Ograničenje – Proporcionalnost“

U predmetu C-601/15 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državni savjet, Nizozemska), odlukom od 17. studenoga 2015., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

J. N.

protiv

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (izvjestitelj), J. L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. siječnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu J. N., S. Thelosen i S. Pijl, *advocaten*,
- za Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, D. Kuiper, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. Noort i M. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, S. Vanrie, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i S. Šindelková, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski.

- za vladu Helenske Republike, M. Michelogiannaki, u svojstvu agenta,
 - za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*,
 - za ciparsku vladu, A. Argyropoulou, u svojstvu agenta,
 - za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europski parlament, T. Lukácsi i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata,
 - za Vijeće Europske unije, M. Chavier i F. Naert, u svojstvu agenata,
 - za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, H. Krämer i G. Wils, u svojstvu agenata,
- saslušavši nezavisnu odvjetnicu,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost članka 8. stavka 3. prvog podstavka 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 L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe J. N. i Staatssecretarisa van Veiligheid en Justitie (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, u daljnjem tekstu: državni tajnik) u vezi sa zadržavanjem osobe J. N.

Pravni okvir

EKLJP

- 3 Članak 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), naslovljen „Pravo na slobodu i sigurnost“, u stavku 1. određuje:

„Svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost. Nitko se ne smije lišiti slobode, osim u sljedećim slučajevima i u postupku propisanom zakonom:

[...]

- (f) ako se radi o zakonitom uhićenju ili pritvoru neke osobe kako bi je se spriječilo da neovlašteno uđe u zemlju ili osobe protiv koje je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja.“

Povelja

- 4 Članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), naslovljen „Pravo na slobodu i sigurnost“, određuje:

„Svatko ima pravo na slobodu i na osobnu sigurnost.“

5 U skladu s člankom 52. Povelje, naslovljenim „Opseg i tumačenje prava i načela“:

„1. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

[...]

3. U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrž[ava] prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

[...]

7. Sudovi Unije i država članica uzimaju u obzir objašnjenja sastavljena kao smjernice za tumačenje ove Povelje.“

Direktiva 2008/115/EZ

6 Uvodna izjava 4. Direktive 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 (SL L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) navodi:

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

7 Članak 3. Direktive 2008/115, naslovljen „Definicije“, određuje:

„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. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)] ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici;

[...]

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;

[...]“

- 8 U skladu s člankom 7. Direktive 2008/115, naslovljenim „Dobrovoljni odlazak“:

„1. U odluci o vraćanju naznačuje se vrijeme potrebno za dobrovoljni odlazak koje iznosi između sedam i trideset dana, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. i 4. Države članice mogu u svojim nacionalnim zakonodavstvima odrediti da se to vrijeme određuje samo na temelju zahtjeva konkretnog državljanina treće zemlje. U tom slučaju države članice obavješćuju konkretne državljane trećih zemalja o mogućnosti podnošenja takvog zahtjeva.

Vrijeme iz podstavka 1. ne isključuje mogućnost da konkretni državljani trećih zemalja odu ranije.

2. Ako je to potrebno, države članice produljuju vrijeme za dobrovoljni odlazak za odgovarajuće razdoblje, uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su dužina boravka, djeca koja pohađaju školu i postojanje obiteljskih i društvenih veza.

3. Određene obveze čiji je cilj sprječavanje opasnosti od bijega, kao što je redovno javljanje tijelima, polog odgovarajućeg novčanog jamstva, dostava dokumenata ili obveza boravka u određenom mjestu, mogu se odrediti tijekom vremena za dobrovoljni odlazak.

4. Ako postoji opasnost od bijega ili ako je zahtjev za zakonit boravak odbijen kao očigledno neutemeljen ili lažan, ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost, države članice mogu se suzdržati od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak ili mogu odobriti vrijeme kraće od sedam dana.“

- 9 Članak 8. te direktive, naslovljen „Udaljavanje“, u stavku 1. određuje:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju, ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 4. ili ako obveza vraćanja nije izvršena u vremenu za dobrovoljni odlazak, odobren u skladu s člankom 7.“

- 10 Članak 11. Direktive 2008/115, naslovljen „Zabrana ulaska“, predviđa:

„1. Odlukama o vraćanju pridodaje se zabrana ulaska:

(a) ako nije odobreno vrijeme da dobrovoljni odlazak; ili

[...]

2. Trajanje zabrane ulaska utvrđuje se u pogledu svih relevantnih okolnosti pojedinačnog slučaja i u pravilu ne prelazi pet godina. Međutim, može biti duža od pet godina, ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

[...]“

Direktiva 2013/32/EU

- 11 Članak 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.), naslovljen „Definicije“, određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(c) ‚podnositelj zahtjeva‘ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka;

[...]

(p) ‚ostati u državi članici‘ znači ostati na državnom području, uključujući granicu ili tranzitne zone države članice u kojoj se podneseni zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra;

(q) ‚naknadni zahtjev‘ znači daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito odustao od svog zahtjeva te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegovog izričitog odustanka u skladu s člankom 28. stavkom 1.

[...]“

12 U skladu s člankom 9. Direktive 2013/32, naslovljenim „Pravo na ostanak u državi članici do završetka razmatranja zahtjeva“:

„1. Podnositeljima zahtjeva dozvoljava se ostanak u državi članici isključivo zbog postupka, dok tijelo odlučivanja ne donese odluku u prvostupanjskom postupku iz poglavlja III. To pravo na ostanak ne predstavlja ovlaštenje na dozvolu boravka.

2. Države članice mogu učiniti iznimku, samo ako osoba naknadno podnese zahtjev iz članka 41. ili kada predaju ili izručuju, ovisno o slučaju, osobu drugoj državi članici u skladu s obvezama iz europskog uhidbenog naloga [...] ili na drugi način, ili trećoj zemlji ili međunarodnim kaznenim sudovima.

[...]“

Direktiva 2013/33

13 Direktiva 2013/33 u uvodnim izjavama 15. do 18., 20. i 35. navodi:

„(15) Zadržavanje podnositelja zahtjeva trebalo bi primjenjivati u skladu s temeljnim načelom prema kojem se osobu ne bi smjelo zadržavati samo zbog toga [što] traži međunarodnu zaštitu, posebno u skladu s međunarodnim pravnim obvezama država članica i člankom 31. [K]onvencije [o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda*, svezak 189., str. 150., br. 2545 [1954.]) i dopunjena protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967.]. Podnositelje zahtjeva smije se zadržati samo pod vrlo jasno definiranim iznimnim okolnostima koje su utvrđene u ovoj Direktivi te u skladu s načelima nužnosti i razmjernosti u odnosu na način i svrhu takvog zadržavanja. Kada se podnositelja zahtjeva zadržava on mora imati djelotvoran pristup potrebnim postupovnim jamstvima, kao što je podnošenje pravnog lijeka pred nacionalnim pravosudnim tijelom.

(16) U vezi s upravnim postupcima koji se odnose na razloge zadržavanja, pojam ‚dužne pažnje‘ pretpostavlja da države članice trebaju barem poduzeti konkretne i smislene mjere radi osiguravanja da vrijeme potrebno za provjeru razloga za zadržavanje bude što je moguće kraće te da postoji realna mogućnost da se takva provjera obavi kroz najkraće moguće vrijeme. Zadržavanje ne smije biti dulje nego što je to opravdano potrebno za dovršavanje svih odgovarajućih postupaka.

- (17) Razlozi za zadržavanje navedeni u ovoj Direktivi ne dovode u pitanje druge razloge za zadržavanje, uključujući razloge za zadržavanje u okviru kaznenog postupka koji se primjenjuju prema nacionalnom pravu, koji nisu povezani sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva.
- (18) Sa zadržanim podnositeljima zahtjeva trebalo bi postupati s punim poštovanjem ljudskog dostojanstva i njihov prihvata mora biti posebno koncipiran radi zadovoljavanja njihovih potreba u toj situaciji. Države članice moraju posebno osigurati da se primjenjuje članak 37. Konvencije Ujedinjenih naroda [o pravima djeteta, sklopljene u New Yorku 20. studenoga 1989., koju su ratificirale sve države članice].

[...]

- (20) Kako bi se bolje osigurala tjelesna i psihološka nepovredivost podnositelja zahtjeva, zadržavanje bi trebalo biti krajnje rješenje te se smije primijeniti tek nakon što se pažljivo razmotre sve druge mjere koje nisu mjere oduzimanja slobode odnosno zadržavanje. Sve druge mjere koje nisu zadržavanje moraju biti u skladu s temeljnim ljudskim pravima podnositelja zahtjeva.

[...]

- (35) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i čuvaju načela koja su posebno priznata [Poveljom]. Ovom se Direktivom nastoji posebno osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i poticati primjenu članaka 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. i 47. Povelje te je treba na odgovarajući način provoditi.“

14 U skladu s člankom 2. Direktive 2013/33, naslovljenim „Definicije“:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

- (b) ‚podnositelj zahtjeva‘: znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka;

[...]

- (h) ‚zadržavanje‘: znači zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja;

[...]“

15 Članak 8. Direktive 2013/33, naslovljen „Zadržavanje“, navodi:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom [2013/32].

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

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

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

- (b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;
- (c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;
- (d) kada je osoba zadržana zbog postupka vraćanja, u skladu s Direktivom [2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;
- (e) kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda [poretka];
- (f) u skladu s člankom 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uvođenju [utvrđivanju] kriterija i mehanizama za utvrđivanje [određivanje] države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva [(SL L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.)].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

4. Države članice osiguravaju da su pravila o alternativama zadržavanju, kao što su redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu, utvrđena nacionalnim pravom.“

16 Prema članku 9. Direktive 2013/33, naslovljenom „Jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva“:

„1. Podnositelja zahtjeva zadržava se što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3.

Upravni postupci u vezi s razlozima za zadržavanje iz članka 8. stavka 3. izvršavaju se s dužnom pažnjom. Kašnjenja upravnih postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja.

2. Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pisanom obliku određuju sudska ili upravna tijela. U nalogu o zadržavanju navode se stvarni i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji.

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

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

4. Zadržani podnositelji zahtjeva odmah se pisanim putem, na jeziku koji razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, obavješćuju o razlozima zadržavanja i postupcima utvrđenim nacionalnim pravom za osporavanje naloga za zadržavanje kao i o mogućnosti traženja besplatne pravne pomoći i zastupanja.

5. Zadržavanje u razumnim vremenskim razmacima razmatra sudsko tijelo po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev predmetnog podnositelja zahtjeva, posebno kada zadržavanje dulje traje, kada se pojave relevantne okolnosti ili su dostupne nove informacije koje mogu utjecati na zakonitost zadržavanja.

[...]“

Nizozemsko pravo

- 17 Članak 8. Zakona o strancima iz 2000. (Vreemdelingenwet 2000) (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima) određuje:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj:

[...]

- (f) ako iščekuje odluku o zahtjevu za izdavanje dozvole za [privremeni] boravak [azil] kada se u skladu s ovim zakonom, odredbom donesenom na temelju ovog zakona ili pravosudnom odlukom stranac ne može protjerati dok nije odlučeno o zahtjevu.

[...]“

- 18 U skladu s člankom 30.a Zakona o strancima:

„1. Zahtjev za izdavanje dozvole za privremeni boravak [azil] može se proglašiti nedopuštenim u smislu članka 33. Direktive o postupcima za azil ako:

[...]

- (d) stranac podnese naknadni zahtjev za azil koji nije potkrijepljen novim elementima ili činjenicama odnosno ako se nisu pojavili novi elementi ili činjenice koji mogu biti relevantni za ocjenu zahtjeva; ili

[...]

3. Pravila o načinima primjene stavka 1. mogu se utvrditi općom upravnom mjerom ili na temelju nje.“

- 19 Članak 59.b Zakona o strancima predviđa:

„1. Naš ministar može zadržati stranca koji zakonito boravi na temelju članka 8. točke (f) [...], pod uvjetom da je riječ o zahtjevu za izdavanje dozvole za [privremeni] boravak [azil], ako:

- (a) je zadržavanje nužno radi utvrđivanja identiteta ili državljanstva stranca;
- (b) je zadržavanje nužno radi prikupljanja podataka koji su nužni za ocjenu zahtjeva za dozvolu za privremeni boravak iz članka 28., osobito ako postoji opasnost od bijega;

[...]

- (d) stranac predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak u smislu članka 8. stavka 3. [prvog podstavka] točke (e) Direktive [2013/33].

[...]

4. Zadržavanje na temelju stavka 1. točke (d) ne premašuje šest mjeseci.

5. Naš ministar može produljiti zadržavanje na temelju stavka 1. točke (d) za najviše devet mjeseci zbog:

(a) složenih činjeničnih i pravnih okolnosti u vezi s ispitivanjem zahtjeva za izdavanje dozvole za privremeni boravak [azil]; i

(b) višeg interesa javnog poretka ili nacionalne sigurnosti.“

20 Članak 3.1. Odluke o strancima iz 2000. (Vreemdelingenbesluit 2000) navodi:

„[...]

2. Nakon podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za [privremeni] boravak [azil] protjerivanje nije dopušteno, osim ako:

(a) stranac podnese naknadni zahtjev nakon što je prethodni naknadni zahtjev konačno proglašen nedopuštenim primjenom članka 30.a stavka 1. točke (d) [Zakona o strancima] ili je konačno odbijen kao očito neosnovan ili kao neosnovan primjenom članka 30.b ili 31. [Zakona o strancima], a nisu se pojavili novi elementi ili činjenice koji mogu biti relevantni za ocjenu zahtjeva;

[...]

3. Iznimke predviđene u stavku 2. ne primjenjuju se ako bi se protjerivanjem povrijedili Konvencija [o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. i dopunjena protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967.], obveze prava Unije, [EKLJP] ili Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.“

Glavni postupak i prethodno pitanje

21 Tužitelj u glavnom postupku ušao je u Nizozemsku 23. rujna 1995. te je istog dana podnio prvi zahtjev za azil. Taj je zahtjev odbijen odlukom od 18. siječnja 1996. Presudom od 5. lipnja 1997. rechtbank Den Haag (sud u Haagu) proglasio je neosnovanom tužbu koju je tužitelj u glavnom postupku podnio protiv te odluke. Presuda je postala pravomoćna.

22 Iz kaznene evidencije za dotičnu osobu, kojom raspolaže sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da je ona u razdoblju između 25. studenoga 1999. i 17. lipnja 2015. dvadeset i jedan put osuđena za kaznena djela, većinom krađe, na kazne u rasponu od novčane do zatvorske kazne.

23 Tužitelj u glavnom postupku 19. prosinca 2012. podnio je drugi zahtjev za azil, ali ga je povukao 24. prosinca 2012.

24 Tužitelj u glavnom postupku 8. srpnja 2013. podnio je treći zahtjev za azil. Državni tajnik odbio je taj zahtjev odlukom od 8. siječnja 2014., naložio dotičnoj osobi da odmah napusti Europsku uniju te joj izrekao zabranu ulaska u trajanju od deset godina. Rechtbank Den Haag (sud u Haagu) u presudi od 4. travnja 2014. proglasio je neosnovanom tužbu koju je protiv te odluke podnio tužitelj u glavnom postupku. Ta je presuda također postala pravomoćna.

25 Tužitelj u glavnom postupku uhićen je 28. siječnja 2015. na nizozemskom državnom području zbog počinjenja krađe i nepoštovanja zabrane ulaska koja mu je bila izrečena. Za ta dva kaznena djela 11. veljače 2015. osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od dva mjeseca.

- 26 Tužitelj u glavnom postupku tijekom izdržavanja te kazne, odnosno 27. veljače 2015., podnio je četvrti zahtjev za azil, ali je donošenje odluke o tom novom zahtjevu tijekom izvršenja navedene kazne bilo onemogućeno zbog razloga povezanih s njegovim zdravljem.
- 27 Tužitelj u glavnom postupku zadržan je 27. ožujka 2015., odnosno na dan završetka navedene kazne, kako bi se ocijenilo može li ga se saslušati kao tražitelja azila u vezi s njegovim zahtjevom za azil.
- 28 Dana 9. travnja 2015. zadržavanje je prekinuto zbog opasnosti od prekoračenja najduljeg roka predviđenog nacionalnim zakonodavstvom koje je u to vrijeme bilo na snazi.
- 29 Tužitelj u glavnom postupku ponovno je bio uhićen 16. lipnja 2015. zbog počinjenja krađe i nepoštovanja zabrane ulaska koja mu je bila izrečena. Za ta dva kaznena djela 1. srpnja 2015. osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od tri mjeseca. Ta je kazna okončana 14. rujna 2015.
- 30 S obzirom na to da na potonji datum saslušanje tužitelja u glavnom postupku o njegovu četvrtom zahtjevu za azil i dalje nije bilo moguće zbog medicinskih razloga, on je odlukom od 14. rujna 2015. ponovno zadržan kao tražitelj azila, na temelju članka 59.b stavka 1. točke (d) Zakona o strancima, kojim se prenosi članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33. Naime, prema mišljenju nizozemskih tijela, čak i da je dotična osoba imala pravo zakonitog boravka u Nizozemskoj slijedom tog četvrtog zahtjeva za azil na temelju članka 8. točke (f) Zakona o strancima, njezino je zadržavanje bilo opravdano radi zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, s obzirom na to da je bila osuđena za počinjenje kaznenih djela te osumnjičena za počinjenje drugih.
- 31 Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu kojom je osporavao odluku od 14. rujna 2015. kojom je zadržan te je zatražio naknadu štete. Tu je tužbu rechtbank Den Haag (sud u Haagu) odbio presudom od 28. rujna 2015. odlučujući u prvom stupnju.
- 32 Sudski vještak za medicinu utvrdio je 28. rujna 2015. da se tužitelja u glavnom postupku i dalje ne može saslušati o njegovu zahtjevu za azil.
- 33 Zadržavanje tužitelja u glavnom postupku prekinuto je 23. listopada 2015. kako bi mogao izdržavati drugu kaznu zatvora na koju je bio osuđen.
- 34 Tužitelj u glavnom postupku u okviru žalbe koju je pred sudom koji je uputio zahtjev uložio protiv presude rechtbanka Den Haag (sud u Haagu) od 28. rujna 2015. navodi da je njegovo zadržavanje protivno drugom dijelu rečenice članka 5. stavka 1. točke (f) EKLJP-a, koji predviđa da se zadržavanje stranca može opravdati samo ako je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja. Naime, zadržavanje stranca koji zakonito boravi u Nizozemskoj u očekivanju odluke o svojem zahtjevu za azil protivno je toj odredbi.
- 35 S obzirom na taj navod, sud koji je uputio zahtjev postavlja upit o valjanosti članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 s obzirom na članak 6. Povelje, navodeći da, prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, prava koja se navode u članku 6. Povelje odgovaraju pravima zajamčenima člankom 5. EKLJP-a te, u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, imaju jednako značenje i opseg kao što su oni koje im daje EKLJP.

36 U tim je okolnostima Raad van State (Državni savjet) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li valjan članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33 s obzirom na članak 6. Povelje:

1. ako je državljanin treće zemlje zadržan u skladu s člankom 8. stavkom 3. prvim podstavkom točkom (e) te direktive, a na temelju članka 9. Direktive 2013/32 ima pravo ostati u državi članici dok se u prvostupanjskom postupku ne odluči o njegovu zahtjevu za azil, i
2. uzimajući u obzir Objašnjenja koja se odnose na Povelju, prema kojima ograničenja koja mogu biti legitimno uvedena u vezi s pravima iz članka 6. Povelje ne smiju premašiti ograničenja dozvoljena u samom tekstu članka 5. stavka 1. točke (f) EKLP-a, kao i tumačenje te odredbe koje je Europski sud za ljudska prava, među ostalim, dao u presudi Nabil i dr. protiv Mađarske (br. 62116/12, t. 38., 22. rujna 2015.), prema kojemu zadržavanje tražitelja azila krši članak 5. stavak 1. točku (f) EKLP-a ako se ne provodi u svrhe udaljavanja?“

Hitni postupak

37 Raad van State (Državni savjet) zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.

38 U potporu svojem zahtjevu sud koji je uputio zahtjev poziva se, među ostalim, na činjenicu da je tužitelj u glavnom postupku trenutačno lišen slobode. Taj sud navodi da je, prema podacima koje je mogao dobiti od državnog tajnika, zadržavanje tužitelja u glavnom postupku započelo 14. rujna 2015. te je prekinuto 23. listopada 2015., ali da potomji od tog dana izdržava kaznu zatvora („strafrechtelijke detentie“) koja istječe 1. prosinca 2015. te da će najvjerojatnije po isteku te kazne ponovno biti zadržan („vreemdelingenbewaring“).

39 U tom pogledu, kao prvo, valja navesti da ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji se odnosi na tumačenje članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33, postavlja pitanja u vezi s područjima iz glave V. trećeg dijela UFEU-a koja se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde. Stoga se o njemu može odlučivati u hitnom prethodnom postupku.

40 Kao drugo, valja navesti da je na dan ispitivanja zahtjeva da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku tužitelj u glavnom postupku bio lišen slobode. Iako na taj dan to lišenje slobode nije bilo utemeljeno na članku 8. stavku 3. prvom podstavku točki (e) Direktive 2013/33 jer je bilo posljedica izvršenja kazne zatvora, to ne utječe na činjenicu da se taj zatvor, računajući od 23. listopada 2015., nastavio na zadržavanje koje je bilo određeno na temelju Direktive 2013/33. Osim toga, prema predviđanjima nacionalnih tijela, tužitelj u glavnom postupku nakon isteka svoje kazne zatvora trebao bi ponovno biti zadržan u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2013/33.

41 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, četvrto vijeće Suda 24. studenoga 2015., na prijedlog suca izvjestitelja i saslušavši nezavisnu odvjetnicu, odlučilo je uvažiti zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da se o njemu odluči u hitnom postupku. Četvrto vijeće Suda odlučilo je, osim toga, uputiti predmet Sudu kako bi bio dodijeljen velikom vijeću.

42 Sud koji je uputio zahtjev, koji se obvezao priopćiti sve relevantne podatke o razvoju položaja tužitelja u glavnom postupku, 1. prosinca 2015. obavijestio je Sud da je tužitelj u glavnom postupku, računajući od tog istog dana, ponovno zadržan („vreemdelingenbewaring“) na temelju članka 59.b stavka 1. točke (d) Zakona o strancima.

O prethodnom pitanju

- 43 Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da ispita valjanost članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 s obzirom na članak 6. Povelje.
- 44 Iz spisa proizlazi da se razlozi zbog kojih je tužitelj u glavnom postupku zadržan posebice odnose na kaznena djela koja je počinio na nizozemskom državnom području kao i na činjenicu da je u odnosu na njega donesena pravomoćna odluka o napuštanju tog državnog područja uz zabranu ulaska. Sud koji je uputio zahtjev upućuje na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 5. stavkom 1. točkom (f) EKLJP-a, osobito na gore navedenu presudu Nabil i dr. protiv Mađarske (t. 38.), koju valja uzeti u obzir na temelju članka 52. stavka 3. Povelje u svrhe tumačenja njezina članka 6. Prema toj sudskoj praksi, zadržavanje tražitelja azila protivno je toj odredbi EKLJP-a ako nije određeno u svrhe udaljavanja.
- 45 Uvodno treba podsjetiti da – iako temeljna prava iz EKLJP-a kao opća načela predstavljaju dio pravnog poretka Unije, a što potvrđuje i članak 6. stavak 3. UEU-a, te iako članak 52. stavak 3. Povelje određuje da u njoj sadržana prava koja odgovaraju pravima sadržanima u EKLJP-u imaju jednako značenje i opseg primjene kao i ona iz spomenute konvencije – navedena konvencija nije pravni instrument koji formalno predstavlja dio pravnog poretka Unije jer joj Unija nije pristupila (presude Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 44. kao i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 45.).
- 46 S obzirom na to, valjanost članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 treba ispitati samo s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom (vidjeti u tom smislu presude Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 47. kao i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 46.).
- 47 U tom pogledu, iz objašnjenja koja se odnose na članak 6. Povelje – koja se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, trebaju uzeti u obzir u kontekstu njezina tumačenja (vidjeti u tom smislu presude Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 20. kao i Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, t. 54.) – proizlazi da prava iz članka 6. Povelje odgovaraju pravima zajamčenima u članku 5. EKLJP-a i da ograničenja koja mogu biti legitimno uvedena u vezi s ostvarivanjem prava sadržanih u prvoj od tih odredbi ne smiju prekoračiti ona koja dopušta EKLJP u sâmom tekstu druge od tih odredbi. Ipak, objašnjenja koja se odnose na članak 52. Povelje navode da je namjena stavka 3. tog članka osiguranje potrebne sukladnosti između Povelje i EKLJP-a, „bez štetnog učinka na autonomiju prava Unije i Suda Europske unije“.
- 48 Osim toga, prema općem načelu tumačenja, akt Unije mora se tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri tako da se ne dovede u pitanje njegova valjanost i sukladnost s odredbama Povelje (presude McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, t. 44. i preispitivanje Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 40.).
- 49 Dopuštajući zadržavanje podnositelja zahtjeva kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33 predviđa ograničenje ostvarivanja prava na slobodu koje je propisano u članku 6. Povelje.
- 50 Međutim, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju njome priznatih prava i sloboda mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 51 U tom pogledu valja navesti da, s obzirom na to da predmetno ograničenje proizlazi iz direktive koja je zakonodavni akt Unije, to ograničenje jest predviđeno zakonom.

- 52 Usto, članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33 ne utječe na bit prava na slobodu koje je propisano u članku 6. Povelje. Naime, ta odredba ne dovodi u pitanje jamstvo tog prava i, kao što to proizlazi iz teksta navedene odredbe i uvodne izjave 15. te direktive, ona ne ovlašćuje države članice na zadržavanje podnositelja zahtjeva osim zbog njegova osobnog ponašanja i u iznimnim okolnostima koje su predviđene tom istom odredbom, a te su okolnosti, osim toga, utvrđene skupom pretpostavki iz članka 8. i 9. navedene direktive.
- 53 S obzirom na to da je zaštita nacionalne sigurnosti i javnog poretka cilj koji slijedi članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33, treba ustvrditi da mjera zadržavanja koja se temelji na toj odredbi djelotvorno odgovara cilju u općem interesu koji priznaje Unija. Uostalom, zaštita nacionalne sigurnosti i javnog poretka pridonosi i zaštiti prava i sloboda drugih. U tom pogledu članak 6. Povelje navodi da svatko ima pravo ne samo na slobodu nego i na sigurnost (vidjeti u tom smislu presudu Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 42.).
- 54 Kad je riječ o proporcionalnosti utvrđenog miješanja, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva propisa o kojem je riječ, imajući u vidu da nepovoljni učinci koje to miješanje uzrokuje ne smiju biti nerazmjerni u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti u tom smislu presude Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 45.; Nelson i dr., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657 t. 71. kao i Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 50.).
- 55 U tom je pogledu zadržavanje podnositelja zahtjeva kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog poretka po sâmoj svojoj naravi prikladna mjera za zaštitu javnosti od opasnosti koju može predstavljati ponašanje jedne takve osobe te na taj način može ostvariti cilj članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33.
- 56 Kada je riječ o nužnosti ovlasti zadržavanja podnositelja zahtjeva zbog razloga povezanih sa zaštitom nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, koju državama članicama daje ta odredba, treba naglasiti da se, s obzirom na važnost prava na slobodu propisanog u članku 6. Povelje i na težinu miješanja u to pravo koje takva mjera zadržavanja predstavlja, ograničenja u ostvarivanju tog prava moraju provoditi u granicama onoga što je strogo nužno (vidjeti analogijom, što se tiče prava na poštovanje privatnog života, presudu Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 52.).
- 57 U tom pogledu, iz teksta, konteksta i načina postanka članka 8. Direktive 2013/33 proizlazi da mogućnost zadržavanja podnositelja zahtjeva zbog razloga koji se odnose na zaštitu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, koja je predviđena u stavku 3. prvom podstavku točki (e) tog članka, podliježe poštovanju skupa pretpostavki čiji je cilj strogo ograničavanje korištenja takvom mjerom.
- 58 Naime, kao prvo, iz sâmog izričaja članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 proizlazi da podnositelj zahtjeva može biti zadržan samo kada to zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog poretka „zahtijeva“.
- 59 Osim toga valja naglasiti da članak 8. stavak 3. prvi podstavak Direktive 2013/33 iscrpno navodi različite razloge koji mogu opravdati zadržavanje, među kojima i onaj koji se odnosi na zaštitu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, te da svaki od tih razloga odgovara posebnoj potrebi i ima autonomnu narav.
- 60 Usto, članak 8. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2013/33 propisuje da se razlozi za zadržavanje utvrđuju nacionalnim pravom. U tom pogledu valja podsjetiti da, kada odredbe direktive ostavljaju državama članicama marginu prosudbe za određivanje mjera za prenošenje koje su prilagođene različitim situacijama koje je moguće zamisliti, tada je prilikom provedbe tih mjera na njima ne samo da tumače svoje nacionalno pravo na način koji je u skladu s direktivom o kojoj je riječ nego i da

skrbe da se ne temelje na njezinu tumačenju koje bi bilo u sukobu s temeljnim pravima ili drugim općim načelima prava Unije (vidjeti u tom smislu presude *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, t. 68. kao i N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 77.).

- 61 Kao drugo, ostali stavci članka 8. Direktive 2013/33 propisuju, kao što je to navedeno u uvodnim izjavama 15. i 20. te direktive, znatna ograničenja ovlasti koja je dodijeljena državama članicama za provedbu zadržavanja. Naime, iz članka 8. stavka 1. navedene direktive proizlazi da države članice ne smiju zadržati osobu samo zato što je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Usto, članak 8. stavak 2. te iste direktive propisuje da se zadržavanje može naložiti samo kada se pokaže potrebnim i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge, manje prisilne mjere. Članak 8. stavak 4. Direktive 2013/33 predviđa da države članice osiguravaju da su nacionalnim pravom utvrđena pravila o alternativama zadržavanju, kao što su to redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu.
- 62 Također, članak 9. stavak 1. Direktive 2013/33 propisuje da se podnositelj zahtjeva zadržava što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3. te direktive. Osim toga, odluka o zadržavanju mora poštovati znatna postupovna i sudska jamstva. Tako, u skladu s člankom 9. stavcima 2. i 4. navedene direktive, tom se odlukom moraju u pisanom obliku navesti stvarni i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji i obavijestiti podnositelja zahtjeva o određenim informacijama na jeziku koji razumije ili se opravdano pretpostavlja da ga razumije. Članak 9. stavci 3. i 5. te direktive navodi načine sudskog nadzora zakonitosti zadržavanja koje su države članice dužne osigurati.
- 63 Kao treće, iz glave 3. točke 4. obrazloženja uz prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima za prihvata tražitelja azila u državama članicama (COM(2008) 815 *final*), iz kojeg je nastala Direktiva 2013/33, proizlazi da se razlog za zadržavanje koji se odnosi na zaštitu nacionalne sigurnosti i javnog poretka, kao i druga tri razloga sadržana u tom prijedlogu koji su kasnije preuzeti u članku 8. stavku 3. prvom podstavku točkama (a) do (c) te direktive, temelji na preporuci Vijeća ministara Vijeća Europe od 16. travnja 2003. o mjerama zadržavanja tražitelja azila kao i na smjernicama Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) od 26. veljače 1999. o primjenjivim kriterijima i standardima za zadržavanje tražitelja azila. Iz točaka 4.1. i 4.2. tih smjernica, u verziji donesenoj tijekom 2012., osobito proizlazi, s jedne strane, da je zadržavanje iznimna mjera koja se može opravdati samo legitimnim ciljem te da ono u pojedinom slučaju može biti nužno zbog triju razloga, koji su općenito sukladni međunarodnom pravu, odnosno zbog javnog poretka, javnog zdravlja i nacionalne sigurnosti. S druge strane, zadržavanje se može provoditi samo kao krajnja mjera kada je utvrđeno da je nužno, razumno i proporcionalno legitimnom cilju.
- 64 Treba dodati da je uzak okvir kojem podliježe ovlast nadležnih nacionalnih tijela da zadrže podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 također osiguran tumačenjem sudske prakse Suda pojmovi „nacionalna sigurnost“ i „javni poredak“ iz drugih direktiva, a koje se primjenjuje i kad je riječ o Direktivi 2013/33.
- 65 Sud je tako presudio da pojam „javni poredak“, uz narušavanje društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, u svakom slučaju pretpostavlja postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja ugrožava temeljni interes društva (presuda *Zh. i O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, t. 60. i navedena sudska praksa u vezi s člankom 7. stavkom 4. Direktive 2008/115 kao i presuda *T.*, C-373/13, EU:C:2015:413, t. 79. i navedena sudska praksa u vezi s člancima 27. i 28. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)).

- 66 Kad je riječ o pojmu „javna sigurnost“, iz sudske prakse Suda proizlazi da on obuhvaća unutarnju i vanjsku sigurnost države članice pa stoga na javnu sigurnost mogu utjecati ugrožavanje djelovanja institucija i bitnih javnih službi, ugrožavanje opstanka stanovništva, opasnost od teških poremećaja u vanjskim odnosima ili miroljubivom suživotu naroda kao i ugrožavanje vojnih interesa (vidjeti u tom smislu presudu Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 43. i 44.).
- 67 Ugrožavanje nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, s obzirom na zahtjev nužnosti, može opravdati zadržavanje ili nastavak zadržavanja podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 samo pod uvjetom da njegovo osobno ponašanje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja ugrožava temeljni interes društva odnosno unutarnju ili vanjsku sigurnost dotične države članice (vidjeti u tom smislu presudu T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 78. i 79.).
- 68 Čini se da je i članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) navedene direktive razmjernan u odnosu na navedene ciljeve. U tom pogledu valja naglasiti da se tom odredbom uravnoteženo odvaguje između, s jedne strane, cilja u općem interesu koji se nastoji ostvariti, odnosno zaštite nacionalne sigurnosti i javnog poretka, te, s druge strane, miješanja u pravo na slobodu koje je uzrokovano mjerom zadržavanja (vidjeti analogijom presudu Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C93/09, EU:C:2010:662, t. 72. i 77.).
- 69 Naime, mjere zadržavanja ne mogu se temeljiti na takvoj odredbi ako nadležna nacionalna tijela nisu prethodno provjerila u svakom slučaju odgovara li opasnost koju dotične osobe predstavljaju za nacionalnu sigurnost ili javni poredak barem težini miješanja takvih mjera u pravo na slobodu tih osoba.
- 70 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da je zakonodavac Unije prilikom donošenja članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 poštovao pravednu ravnotežu između, s jedne strane, prava na slobodu podnositelja zahtjeva i, s druge strane, zahtjeva koji se odnose na zaštitu nacionalne sigurnosti i javnog poretka.
- 71 Što se tiče primjene zahtjeva koji osobito proizlaze iz načela proporcionalnosti u kontekstu predmeta kao što je to onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, a kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao cjelovit odgovor, valja navesti da se – prema naznakama suda koji je uputio zahtjev, koje se navode u točkama 30. i 44. ove presude – razlozi zadržavanja tužitelja u glavnom postupku u biti odnose na kaznena djela koja je počinio na nizozemskom državnom području kao i na činjenicu da je protiv njega donesena pravomoćna odluka o napuštanju tog državnog područja uz zabranu ulaska u trajanju od deset godina.
- 72 Što se tiče, ponajprije, potonje okolnosti, valja navesti da se na temelju članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115 trajanje zabrane ulaska utvrđuje u pogledu svih relevantnih okolnosti pojedinačnog slučaja i u pravilu ne prelazi pet godina. Međutim, prema toj odredbi, to trajanje može biti duže od pet godina ako dotična osoba predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.
- 73 U tim okolnostima, razlozi koji su naveli nacionalna tijela da osobno ponašanje tužitelja u glavnom postupku smatraju ozbiljnom opasnošću za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost u smislu članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115 također mogu opravdati zadržavanje zbog razloga koji se odnose na zaštitu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka u smislu članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33. Međutim, ipak treba provjeriti je li takvo zadržavanje naloženo uz strogo poštovanje načela proporcionalnosti i jesu li ti razlozi i dalje valjani.
- 74 Okolnost da je tužitelj u glavnom postupku, nakon što mu je naloženo napuštanje nizozemskog državnog područja i zabranjen ulazak u trajanju od deset godina, podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu nije prepreka donošenju mjere njegova zadržavanja na temelju članka 8.

stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33. Naime, takvo zadržavanje ne oduzima podnositelju zahtjeva pravo na ostanak u državi članici isključivo zbog postupka međunarodne zaštite, sve dok nadležno tijelo ne odluči u prvom stupnju o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

- 75 Kad je riječ o navodu suda koji je uputio zahtjev prema kojem je na temelju njegove sudske prakse učinak podnošenja zahtjeva za azil osobe protiv koje se vodi postupak vraćanja taj da se svaka odluka o vraćanju koja je prethodno donesena u kontekstu tog postupka stavlja izvan snage po sili zakona, valja naglasiti da koristan učinak Direktive 2008/115 u svakom slučaju zahtijeva da se postupak koji je pokrenut na temelju te direktive, u okviru kojeg je odluka o vraćanju donesena i prema potrebi popraćena zabranom ulaska, može nastaviti u fazi u kojoj je prekinut zbog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da je taj zahtjev odbijen u prvom stupnju. Naime, države članice ne smiju ugrožavati ostvarenje cilja koji slijedi ta direktiva, odnosno uspostavu učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (vidjeti u tom smislu presudu *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 59.).
- 76 U tom pogledu, iz obveze lojalnosti država članica, koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, a na koju se podsjeća u točki 56. presude *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), i iz zahtjeva učinkovitosti, navedenih, među ostalim, u uvodnoj izjavi 4. Direktive 2008/115, proizlazi da se obveza provedbe udaljavanja, koja je državama članicama propisana člankom 8. te direktive, u slučajevima predviđenima u članku 8. stavku 1. mora ispuniti što je prije moguće (vidjeti u tom smislu presudu *Achughbalian*, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 43. i 45.). Međutim, ta se obveza ne bi poštovala ako bi se s udaljavanjem kasnilo zbog toga što bi se, nakon što je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen u prvom stupnju, postupak opisan u prethodnoj točki morao pokrenuti od početka, a ne nastaviti u fazi u kojoj je prekinut.
- 77 Naposljetku valja podsjetiti da, u mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, članak 52. stavak 3. Povelje predviđa da su značenje i opseg primjene tih prava jednaki onima iz spomenute konvencije. Stoga, radi tumačenja članka 6. Povelje, valja uzeti u obzir članak 5. stavak 1. EKLJP-a. Doista, donošenjem članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 zakonodavac Unije nije povrijedio razinu zaštite koju nudi drugi dio rečenice članka 5. stavka 1. točke (f) EKLJP-a.
- 78 Naime, tekst potonje odredbe dopušta zakonito zadržavanje osobe protiv koje je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja. U tom pogledu – iako je Europski sud za ljudska prava u gore navedenoj presudi *Nabil i dr. protiv Mađarske* (t. 29.) presudio da se lišenje slobode na temelju navedene odredbe može opravdati samo ako je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja te da u slučaju da taj postupak nije vođen s dužnom pažnjom zadržavanje prestaje biti opravdano s obzirom na tu istu odredbu – tom se presudom nije isključila mogućnost da država članica, uz poštovanje jamstava koja ta odredba predviđa, zadrži državljanina treće zemlje protiv kojeg je prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu donesena odluka o vraćanju uz zabranu ulaska.
- 79 Europski sud za ljudska prava pojasnio je i da postojanje postupka za azil koji je u tijeku ne podrazumijeva samo po sebi da se zadržavanje osobe koja je podnijela zahtjev za azil „radi protjerivanja“ više ne provodi, s obzirom na to da moguće odbijanje tog zahtjeva može otvoriti put za provedbu već donesenih mjera udaljavanja (ESLJP, gore navedena presuda *Nabil i dr. protiv Mađarske*, t. 38.).
- 80 Na taj način, kao što je to utvrđeno u točkama 75. i 76. ove presude, postupak pokrenut na temelju Direktive 2008/115, u okviru kojeg je donesena odluka o vraćanju i uz koju je određena, ovisno o slučaju, zabrana ulaska, mora se nastaviti u fazi u kojoj je zbog podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu bio prekinut čim se taj zahtjev odbije u prvom stupnju, pa je takav postupak u smislu drugog tijela rečenice članka 5. stavka 1. točke (f) EKLJP-a uvijek „u tijeku“.

- 81 Također valja naglasiti da iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a proizlazi da, radi usklađenosti s ciljem zaštite pojedinca od arbitrarnosti, provedba mjere lišenja slobode osobito podrazumijeva to da je izuzeta od svake loše vjere ili prijevare od strane vlasti, da ciljano utvrđuje ograničenja koja su dopuštena relevantnim podstavkom članka 5. stavka 1. EKLJP-a te da postoji veza proporcionalnosti između razloga na koji se poziva i lišenja slobode o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu ESLJP, Saadi protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 13229/03, t. 68. do 74., ESLJP 2008.). Doista, članak 8. stavak 3. prvi podstavak točka (e) Direktive 2013/33, čiji je doseg strogo određen s obzirom na kontekst te odredbe, ispunjava te zahtjeve, kao što to proizlazi iz razmatranja posvećenih ispitivanju njegove valjanosti s obzirom na članak 52. stavak 1. Povelje.
- 82 Stoga na prethodno pitanje valja odgovoriti da ispitivanjem članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33 nije utvrđen nijedan element koji bi utjecao na valjanost te odredbe s obzirom na članak 6. i članak 52. stavke 1. i 3. Povelje.

Troškovi

- 83 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:

Ispitivanjem članka 8. stavka 3. prvog podstavka točke (e) Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije utvrđen nijedan element koji bi utjecao na valjanost te odredbe s obzirom na članak 6. i članak 52. stavke 1. i 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Potpisi