



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

24. veljače 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Azil i imigracija – Direktiva 2008/115/EZ – Članci 3., 4., 6. i 15. – Izbjeglica koji nezakonito boravi na području države članice – Zadržavanje radi transfera u drugu državu članicu – Status izbjeglice u toj drugoj državi članici – Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja – Nepostojanje odluke o vraćanju – Primjenjivost Direktive 2008/115”

U predmetu C-673/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 4. rujna 2019., koju je Sud zaprimio 11. rujna 2019., u postupku

M,

A,

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca petog vijeća, M. Ilešič, C. Lycourgos (izvjestitelj) i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. srpnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu M, A. Khalaf i H. Postma, *advocaten*,
- za osobu T, J. van Mulken, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman, P. Huurnink i C. S. Schillemans, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
 - za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. listopada 2020.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3., 4., 6. i 15. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između osoba M, A i T, s jedne strane, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (Državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: Državni tajnik), s druge strane, u pogledu eventualne naknade štete uzrokovane njihovim zadržavanjem radi njihova transfera iz Nizozemske u drugu državu članicu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 3 Uvodne izjave 2., 4. i 5. Direktive 2008/115 glase:
 - „(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[...]

 - (4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.
 - (5) Ova bi Direktiva trebala utvrditi vrstu horizontalnih pravila koja se primjenjuju na sve državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište u državi članici.”
- 4 Članak 1. te direktive određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana 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 Članak 2. navedene direktive predviđa:

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

2. Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

(a) kojima je odbijen ulazak u skladu s člankom 13. [Zakonik Unije o pravilima koja uređuju prekogranično kretanje (Zakonik o schengenskim granicama)], ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

(b) koji se moraju u skladu s nacionalnim pravom vratiti radi kaznene sankcije ili posljedice kaznene sankcije ili je u pogledu njih pokrenut postupak izručenja.

3. Ova se Direktiva ne primjenjuje na osobe koje imaju pravo prema pravu Zajednice na slobodno kretanje, kako je utvrđeno člankom 2. stavkom 5. Zakonika o schengenskim granicama.”

6 Članak 3. te direktive glasi kako slijedi:

„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;

[...]”

7 U skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2008/115:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje prava država članica da donose i zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju, ako su te odredbe u skladu s Direktivom.”

8 Članak 5. te direktive propisuje:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

- (a) najbolji interes djeteta;
- (b) pravo na obiteljski život;
- (c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.”

9 Članak 6. navedene direktive određuje:

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

2. Državljanima treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

[...]”

10 Člankom 15. te direktive propisano 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 udaljšavanje.

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

[...]”

Nizozemsko pravo

Vreemdelingenwet

11 Člankom 59. stavkom 2. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 495), kako je izmijenjen s učinkom od 31. prosinca 2011. radi prenošenja Direktive 2008/115 u nizozemsko pravo (u daljnjem tekstu: Vw 2000), određeno je:

„Ako su dokumenti potrebni za vraćanje stranca dostupni ili će to biti u kratkom roku, zadržavanje stranca smatra se potrebnim u interesu javnog poretka, osim ako je stranac nezakonito boravio na temelju članka 8. točaka (a) do (e) i točke (l).”

12 Članak 62a. Vw-a 2000 glasi:

„1. Ministar pisanim putem obavještava stranca koji nije državljanin Unije i nezakonito boravi ili više zakonito ne boravi o tome da mora dobrovoljno otići iz Nizozemske i o roku u kojem mora ispuniti tu obvezu osim ako:

[...]

b. stranac ima valjanu dozvolu boravka koju je izdala druga država članica ili drugu dozvolu na temelju koje ima pravo boravka [...]

3. Strancu iz stavka 1. točke (b) nalaže se da bez odgode ode na područje predmetne države članice. Ako on to ne učini ili ako se trenutni odlazak stranog državljanina zahtijeva na temelju razloga javnog poretka ili nacionalne sigurnosti, donosi se odluka o vraćanju tog stranca.”

13 Člankom 63. tog zakona određeno je:

„1. Stranac koji nezakonito boravi i koji nije dobrovoljno otišao iz Nizozemske u roku određenom ovim zakonom može biti deportiran.

2. Ministar je nadležan za deportaciju.

[...]”

14 U skladu s člankom 106. navedenog zakona:

„1. Ako sud naloži ukidanje mjere oduzimanja ili ograničavanja slobode ili ako je oduzimanje ili ograničavanje slobode već bilo ukinuto prije ispitivanja zahtjeva za ukidanje te mjere, on može stranom državljaninu dodijeliti naknadu štete na trošak države. Šteta uključuje neimovinsku štetu. [...]

2. Stavak 1. primjenjuje se analogijom ako Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) naloži ukidanje mjere oduzimanja ili ograničavanja slobode.”

Vreemdelingencirculaire

15 Do 1. siječnja 2019. članak A3/2 vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.) određivao je:

„Ako je izdavanje odluke o vraćanju protivno međunarodnim obvezama (zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja), službenik zadužen za nadzor granice ili stranaca ne izdaje odluku o vraćanju.

[...]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

16 Odlukama od 28. veljače 2018., 13. lipnja 2018. i 9. listopada 2018. Državni tajnik je odbacio kao nedopuštene zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su u Nizozemskoj podnijele osobe M, A i T zbog toga što su te osobe, državljani trećih zemalja, već imale status izbjeglice u drugoj državi članici, odnosno Republici Bugarskoj, Kraljevini Španjolskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj.

- 17 Istim odlukama on je navedenim osobama na temelju članka 62a. stavka 3. Vw-a 2000 naložio da bez odgode odu na područje države članice koja im je priznala takav status. Budući da nijedna od tih osoba nije postupila u skladu s naloženim, Državni tajnik ih je zadržao na temelju članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 radi njihova prisilnog transfera u te tri države članice. Nakon što su potonje države članice prihvatile da ih prime na svoje područje, te su osobe zatim prisilno odvedene u njih.
- 18 Osobe M, A i T podnijele su tužbu rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska), kojom u biti ističu da je njihovu zadržavanju moralo prethoditi donošenje odluke o vraćanju, u smislu članka 62a. stavka 3. Vw-a 2000, kojim je u nizozemsko pravo prenesen članak 6. stavak 2. Direktive 2008/115. Tužbe osoba M i A su odbijene. Tužba osobe T je prihvaćena.
- 19 Osobe M i A podnijele su žalbu protiv presude rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu) Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska). Državni tajnik podnio je žalbu protiv presude u predmetu o osobi T.
- 20 Nakon što je istaknuo da se sporovi koji se pred njime vode odnose samo na eventualno pravo osoba M, A i T na naknadu štete uzrokovane njihovim zadržavanjem, sud koji je uputio zahtjev ističe da ishod tih sporova ovisi o tome protivi li se Direktivi 2008/115 to da je Državni tajnik zadržao državljane trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku na temelju članka 59. stavka 2. Vw-a 2000, radi osiguranja njihova transfera u drugu državu članicu, a da pritom nije donesena odluka o vraćanju u smislu članka 62a. stavka 3. Vw-a 2000.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev pita se, kao prvo, je li Direktiva 2008/115 primjenjiva u predmetnom slučaju.
- 22 S tim u vezi on naglašava da su državljani trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2008/115, kako je definirano u njezinu članku 2. stavku 1., s obzirom na to da nezakonito borave na području Nizozemske. Usto, taj sud navodi da članak 6. stavak 2. te direktive uređuje situaciju državljana trećih zemalja koji nezakonito borave, ali koji, kao u predmetnom slučaju, imaju pravo boravka u drugoj državi članici time što određuje da se, ako potonji odbiju bez odgode otići u tu drugu državu članicu, u pogledu njih donosi odluka o vraćanju.
- 23 Međutim, u pogledu državljana trećih zemalja koji, kao u predmetnom slučaju, imaju status izbjeglice u drugoj državi članici, nije moguće donijeti odluku o vraćanju u zemlju njihova porijekla, uzimajući u obzir zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja koju valja poštovati u slučaju provedbe Direktive 2008/115. Usto, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nije predviđeno eventualno vraćanje osoba M, A i T u države tranzita i te osobe nisu izrazile želju da dobrovoljno odu u drugu treću zemlju. Stoga nije moguće donijeti odluku o vraćanju u smislu navedene direktive.
- 24 U tim okolnostima taj sud smatra da, uzimajući u obzir odredbe članka 1. i članka 3. točke 3. Direktive 2008/115, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5., nije isključeno da odredbe te direktive ne budu primjenjive u slučaju prisilnog odlaska državljana trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku u državu članicu u kojoj imaju pravo na međunarodnu zaštitu. U tom bi slučaju zadržavanje tih državljana bilo potpuno određeno nacionalnim pravom.
- 25 Ako bi se Direktiva 2008/115 ipak primjenjivala na sporove koji se pred njim vode, sud koji je uputio zahtjev se pita, kao drugo, o mogućnosti opravdanja predmetne nacionalne prakse kao povoljnije nacionalne mjere u smislu članka 4. stavka 3. navedene direktive.

- 26 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se Direktivi 2008/115, osobito njezinim člancima 3., 4., 6. i 15., to da se stranca kojemu je odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici [Europske u]nije zadržava na temelju nacionalnih propisa s ciljem udaljavanja u tu drugu državu članicu ako mu se u tom pogledu u biti najprije naložio odlazak u državno područje te države članice, ali nakon toga nije donesena odluka o vraćanju?”

O prethodnom pitanju

- 27 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 3., 4., 6. i 15. Direktive 2008/115 tumačiti na način da im se protivi to da država članica administrativno zadrži državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području, a da pritom u pogledu njega nije donesena odluka o vraćanju, radi njegova prisilnog transfera u drugu državu članicu u kojoj navedeni državljanin ima status izbjeglice ako je taj državljanin odbio postupiti u skladu s nalogom da ode u tu drugu državu članicu.
- 28 U skladu s uvodnom izjavom 2. Direktive 2008/115, njezin je cilj stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, kako bi se vraćanje osoba o kojima je riječ provodilo na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Uvodnom izjavom 4. te direktive u tom je pogledu pojašnjeno da je takva učinkovita politika vraćanja neophodan element dobro vođene migracijske politike. Kako proizlazi iz naslova i članka 1. Direktive 2008/115, tom se direktivom u tu svrhu utvrđuju „zajednički standardi i postupci” koje moraju primjenjivati sve države članice kod vraćanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (presuda od 17. rujna 2020., JZ (Kazna zatvora u slučaju zabrane ulaska), C-806/18, EU:C:2020:724, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 29 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da se, kao prvo, ne dovodeći u pitanje iznimke predviđene njezinim člankom 2. stavkom 2., Direktiva 2008/115 primjenjuje na svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na području države članice (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 61. i od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220, t. 39.). Pojam „nezakonit boravak” definiran je u članku 3. točki 2. te direktive kao „nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete [...] za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici”.
- 30 Iz te definicije proizlazi da svaki državljanin treće zemlje koji je nazočan 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 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 48.). To može biti tako i onda kada kao u predmetnom slučaju taj državljanin ima važeću dozvolu boravka u drugoj državi članici jer mu je potonja priznala status izbjeglice.
- 31 Osim toga, budući da je državljanin treće zemlje obuhvaćen područjem primjene Direktive 2008/115, na njega se u načelu moraju primjenjivati zajednički standardi i postupci propisani tom direktivom za njegovo udaljavanje, i to sve dok njegov boravak eventualno ne bude ozakonjen (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 61. i 62.).
- 32 U tom pogledu proizlazi, s jedne strane, iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115 da se, kada je dokazana nezakonitost boravka državljanina treće zemlje, u odnosu na svakog takvog državljanina treba donijeti odluka o vraćanju, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. do 5. navedenog članka i uz strogo poštovanje zahtjeva iz članka 5. te direktive. U skladu s člankom 3. točkom 3. te direktive, taj državljanin se vraća u državu svojega podrijetla ili u državu tranzita ili u treću zemlju u koju se navedeni državljanin dobrovoljno odluči vratiti a koja ga je spremna primiti na svoje područje.

- 33 Odstupajući od članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115., stavkom 2. tog članka predviđeno je, s druge strane, da, kada državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi ima dozvolu boravka u drugoj državi članici, on bez odgode mora otići na područje te države članice.
- 34 Međutim, u skladu s tom odredbom, ako taj državljanin ne poštuje tu obvezu ili kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili nacionalne sigurnosti, država članica u kojoj nezakonito boravi donosi odluku o njegovu vraćanju.
- 35 Stoga iz tog članka 6. stavka 2. proizlazi da državljaninu treće zemlje, koji nezakonito boravi na području jedne države članice a istodobno ima pravo boravka u drugoj državi članici, treba radije dopustiti da odmah ode u tu državu članicu negoli donijeti odluku o njegovu vraćanju, osim ako to ne zahtijevaju javni poredak ili nacionalna sigurnost (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2018., E, C-240/17, EU:C:2018:8, t. 46.).
- 36 Međutim, tu se odredbu ne može tumačiti na način da se njome propisuje iznimka od područja primjene Direktive 2008/115, koja bi supostojala uz one iz njezina članka 2. stavka 2. i koja bi državama članicama omogućila da državljane trećih zemalja koji nezakonito borave izuzmu od primjene zajedničkih standarda i postupaka za vraćanje ako oni odbiju bez odgode otići na područje države članice koja im priznaje pravo boravka (vidjeti analogijom presudu od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 82.).
- 37 Suprotno tomu, kako je navedeno u točki 34. ove presude, u takvom slučaju države članice na čijim područjima ti državljani nezakonito borave su u načelu dužne na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115, u vezi sa stavkom 1. tog članka, donijeti odluku o vraćanju u kojoj je navedenim državljanima naloženo napuštanje područja Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2018., E, C-240/17, EU:C:2018:8, t. 45.).
- 38 Kao drugo, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je nizozemskim tijelima bilo pravno nemoguće donijeti, u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive 2008/115, odluku o vraćanju državljanina trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku nakon odbijanja tih državljanina da postupe u skladu s nalogom da se vrate u državu članicu na čijem području imaju pravo boraviti na temelju dozvole boravka.
- 39 Naime, u svakoj odluci o vraćanju mora među trećim zemljama iz članka 3. točke 3. Direktive 2008/115 biti točno određena ona u koju treba biti udaljen državljanin treće zemlje koji je adresat te oduke (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 115.).
- 40 Međutim, nije sporno, s jedne strane, da državljani trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku imaju status izbjeglica u državama članicama koje nisu Nizozemska. Stoga ih se ne može uputiti u zemlju njihova porijekla jer bi se povrijedilo načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja koje je zajamčeno člankom 18. i člankom 19. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i koje, kako je navedeno u članku 5. Direktive 2008/115, države članice trebaju poštovati prilikom provedbe te direktive, a osobito kada namjeravaju donijeti odluku o vraćanju (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 53.).
- 41 S druge strane, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se ti državljani ne mogu više uputiti u državu tranzita ili treću državu u koju su se odlučili dobrovoljno vratiti i koja ih prima na svoje područje, u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2008/115.
- 42 Iz toga slijedi da, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, u kojima nijedna od zemalja navedenih u članku 3. točki 3. Direktive 2008/115 ne može biti određeno mjesto povratka, predmetna država članica pravno ne može izvršiti obvezu koju ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115, da donese odluku o vraćanju državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu

području i odbija da bez odgode ode u državu članicu u kojoj ima dozvolu boravka. Osim toga, nijedan standard i nijedan postupak predviđen tom direktivom ne omogućuje udaljavanje tog državljanina, iako on nezakonito boravi na području države članice.

- 43 Kao treće, valja podsjetiti na to da cilj Direktive 2008/115 nije usklađivanje svih pravila država članica o boravku stranaca (presuda od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 28.). Naime, zajednički standardi i postupci utvrđeni tom direktivom odnose se samo na donošenje odluka o vraćanju i izvršavanje tih odluka (vidjeti u tom smislu presude od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 29. i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 44.).
- 44 Cilj Direktive 2008/115 osobito nije utvrditi posljedice nezakonitog boravka na području države članice državljanina trećih zemalja u pogledu kojih ne može biti donesena nikakva odluka o vraćanju (vidjeti analogijom presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 87.). To je tako i kad kao u predmetnom slučaju ta nemogućnost osobito proizlazi iz primjene načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.
- 45 Iz toga slijedi da se, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku u kojoj ne može biti donesena nikakva odluka o vraćanju, na odluku države članice da prisilno transferira državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području u državu članicu koja mu je priznala status izbjeglice ne primjenjuju zajednički standardi i postupci utvrđeni Direktivom 2008/115. Stoga ona nije obuhvaćena područjem primjene te direktive nego ulazi u izvršavanje isključive nadležnosti te države članice u području nezakonite imigracije. Slijedom toga, isto vrijedi i za administrativno zadržavanje takvog državljanina koje je naloženo u takvim okolnostima radi osiguranja njegova transfera u državu članicu u kojoj ima status izbjeglice.
- 46 Konkretno, ni članak 6. stavak 2. Direktive 2008/115 ni ijedna druga odredba te direktive ne sprječavaju da, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, država članica administrativno zadrži državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području radi njegova transfera u drugu državu članicu u kojoj taj državljanin ima dozvolu boravka a da prethodno nije donijela odluku o njegovu vraćanju, s obzirom na to da takva odluka po prirodi stvari ne može biti donesena.
- 47 Naposljetku, valja dodati da se prilikom prisilnog transfera i zadržavanja državljanina treće zemlje u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku moraju u potpunosti poštovati kako temeljna prava, a osobito ona zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950., tako i Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (presude od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 49.; od 1. listopada 2015., Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, t. 32. i od 17. rujna 2020., JZ (Kazna zatvora u slučaju zabrane ulaska), C-806/18, EU:C:2020:724, t. 41.).
- 48 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članke 3., 4., 6. i 15. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica administrativno zadrži državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području radi njegova prisilnog transfera u drugu državu članicu u kojoj navedeni državljanin ima status izbjeglice ako je taj državljanin odbio postupiti u skladu s nalogom da ode u tu drugu državu članicu i ako nije moguće donijeti odluku o njegovu vraćanju.

Troškovi

- 49 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 (peto vijeće) odlučuje:

Članke 3., 4., 6. i 15. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica administrativno zadrži državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njezinu području radi njegova prisilnog transfera u drugu državu članicu u kojoj navedeni državljanin ima status izbjeglice ako je taj državljanin odbio postupiti u skladu s nalogom da ode u tu drugu državu članicu i ako nije moguće donijeti odluku o njegovu vraćanju.

Potpisi