



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

10. ožujka 2022. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika useljavanja – Direktiva 2008/115/EZ – Zadržavanje s ciljem udaljavanja – Članak 16. stavak 1. – Izravan učinak – Posebna ustanova za zadržavanje – Pojam – Zadržavanje u redovnom zatvoru – Pretpostavke – Članak 18. – Hitni slučaj – Pojam – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Djelotvorni sudski nadzor”

U predmetu C-519/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru, Njemačka), odlukom od 12. listopada 2020., koju je Sud zaprimio 15. listopada 2020., u postupku pokrenutom protiv

K

uz sudjelovanje:

Landkreis Gifhorn,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, K. Jürimäe, predsjednica trećeg vijeća, u svojstvu sutkinje petog vijeća, C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, I. Jarukaitis i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. rujna 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za K, P. Fahlbusch i B. Böhlo, *Rechtsanwälte*,
- za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. H. S. Gijzen, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga i H. Leupold, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. studenoga 2021.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavka 1. i članka 18. 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 postupka udaljavanja koji je pokrenut protiv osobe K, povodom zakonitosti njezina zadržavanja u Langenhagenu (Njemačka), ogranku redovnog zatvora u Hannoveru (Njemačka).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 3., 13. i 16. Direktive 2008/115 glase:

„(3) Dana 4. svibnja 2005. Odbor ministara Vijeća Europe usvojio je ‚Dvadeset smjernica o prisilnom povratku‘.

[...]

(13) Korištenje prisilnih mjera trebalo bi biti u skladu s načelima proporcionalnosti i učinkovitosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Trebalo bi utvrditi minimalne sigurnosne uvjete [minimalna jamstva] za provođenje prisilnog vraćanja, uzimajući u obzir Odluku Vijeća 2004/573/EZ od 29. travnja 2004. o organizaciji zajedničkih letova za udaljavanje, s državnog područja dviju ili više država članica, državljana trećih zemalja protiv kojih su doneseni pojedinačni nalozi za udaljavanje [(SL 2004., L 261, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 219.)]. Državama bi članicama trebalo biti omogućeno da se služe različitim mogućnostima za nadzor prisilnog vraćanja.

[...]

(16) Korištenje zadržavanja s ciljem udaljavanja trebalo bi biti ograničeno i sukladno načelu proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Zadržavanje je opravdano samo radi pripreme za vraćanje ili provođenje postupka udaljavanja te ako primjena manje prisilnih mjera ne bi bila dovoljna.”

4 Člankom 15. stavkom 1. te direktive predviđa se:

„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 Člankom 16. te direktive određuje se:

„1. 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.

2. Zadržani državljani trećih zemalja mogu na zahtjev [pravodobno] kontaktirati zakonske zastupnike, članove obitelji i nadležna konzularna tijela.

3. Posebna se pažnja posvećuje slučajevima s ranjivim osobama. Osiguravaju se hitna zdravstvena zaštita i osnovno liječenje.

4. Mjerodavne i nadležne nacionalne, međunarodne i nevladine organizacije i tijela imaju mogućnost posjećivati ustanove za zadržavanje iz stavka 1. u onoj mjeri u kojoj se koriste za zadržavanje državljanina trećih zemalja u skladu s ovim poglavljem. Za takve se posjete može zahtijevati odobrenje.

5. Državljanima trećih zemalja koji su zadržani sustavno se daju informacije koje objašnjavaju pravila koja vrijede u tim institucijama i koja utvrđuju njihova prava i obveze. Te informacije uključuju i informacije o njihovim ovlaštenjima prema nacionalnom pravu na kontaktiranje organizacija i tijela iz stavka 4.”

6 U skladu s člankom 17. navedene direktive:

„1. Maloljetnici bez pratnje i obitelji s maloljetnicima zadržavaju se samo kao posljednja mjera i na najkraće moguće vrijeme.

2. Zadržanim obiteljima koje čekaju udaljavanje osigurava se odvojeni smještaj koji osigurava privatnost.

3. Zadržani maloljetnici imaju mogućnost uključivanja u slobodne aktivnosti, uključujući igru i rekreativne aktivnosti primjerene njihovoj dobi a ovisno o duljini boravka, imaju pristup obrazovanju.

4. Maloljetnicima bez pratnje osigurava se, u mjeri u kojoj je to moguće, smještaj u ustanovama koje imaju osoblje i mogućnosti koji uzimaju u obzir potrebe njihove dobi.

5. Najviše će se uzimati u obzir najbolji interesi djeteta u smislu zadržavanja maloljetnika koji čekaju udaljavanje.”

7 Članak 18. te direktive, naslovljen „Hitni slučajevi”, glasi:

„1. U slučajevima kada iznimno velik broj državljana trećih zemalja koji se vraća predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti institucija za zadržavanje države članice ili za njezino upravno ili pravosudno osoblje, ta država članica može, sve dok takvo izvanredno stanje traje, odlučiti dozvoliti vrijeme za sudsko ispitivanje dulje od onoga koje je predviđeno [člankom 15. stavkom 2. podstavkom 3.] te poduzeti hitne mjere u pogledu uvjeta zadržavanja koje odstupaju od onih iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2.”

2. Kada država članica poduzima takve izvanredne mjere, o tome obavješćuje Komisiju. Također obavješćuje Komisiju čim razlozi za primjenu tih izvanrednih mjera prestanu postojati.

3. Ništa iz ovog članka ne tumači se na način da države članice smiju odstupati od svojih općih obveza da poduzimaju odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza prema ovoj Direktivi.”

Njemačko pravo

8 Člankom 62.a stavkom 1. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2008. I, str. 162.), u verziji koja je bila na snazi od 29. srpnja 2017. do 20. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: Zakon o boravku stranaca), određivalo se:

„Zadržavanje s ciljem udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. Ako savezna zemlja nema posebnu ustanovu za zadržavanje ili stranac predstavlja značajnu opasnost za tjelesni integritet i život trećih osoba ili važna pravna dobra unutarnje sigurnosti, zadržavanje se može provesti u drugim redovnim zatvorima te savezne zemlje; u tom slučaju, zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika.”

9 Člankom 1. točkom 22. Zweites Gesetza zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Drugi zakon o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja) od 15. kolovoza 2019. (BGBl. 2019. I, str. 1294.; u daljnjem tekstu: Zakon od 15. kolovoza 2019.) predviđa se:

„Članak 62.a stavak 1. [Zakona o boravku stranaca] zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika. Kada je zadržano nekoliko članova jedne obitelji, oni su smješteni odvojeno od ostalih zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje. Valja im osigurati odgovarajuću razinu privatnosti.”

10 Člankom 6. tog zakona određuje se:

„Druga izmjena [Zakona o boravku stranaca] s učinkom od 1. srpnja 2022.

Članak 62.a stavak 1. [Zakona o boravku stranaca] zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Zadržavanje s ciljem udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. Ako savezna zemlja nema posebnu ustanovu za zadržavanje ili stranac predstavlja značajnu opasnost za tjelesni integritet i život trećih osoba ili važna pravna dobra unutarnje sigurnosti, zadržavanje se može provesti u drugim redovnim zatvorima te savezne zemlje; u tom slučaju, zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika. Kada je zadržano nekoliko članova jedne obitelji, oni su smješteni odvojeno od ostalih zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje. Valja im osigurati odgovarajuću razinu privatnosti.”

- 11 U skladu s člankom 8. Zakona od 15. kolovoza 2019.:

„Stupanje na snagu

(1) Podložno stavku 2., ovaj zakon stupa na snagu sljedećeg dana od njegova donošenja.

(2) Članak 6. stupa na snagu 1. srpnja 2022.”

- 12 U obrazloženju nacrta zakona na temelju kojeg je donesen Zakon od 15. kolovoza 2019. pojašnjeno je, među ostalim:

„Zbog izmjene članka 62.a stavka 1., na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 više se ne zahtijeva da su zadržane osobe koje čekaju udaljavanje smještene u posebnim ustanovama za zadržavanje. Zadržavanje s ciljem udaljavanja privremeno se može provesti u svim ustanovama za zadržavanje i, uz ograničenje od 500 mjesta, u redovnim zatvorima. Još uvijek se nalaže da se zadržane osobe koje čekaju udaljavanje i redovni zatvorenici odvajaju. Trenutačno pravilo koje se odnosi na smještaj nekoliko članova iste obitelji, navedeno u članku 62.a stavku 1. trećoj i četvrtoj rečenici, kao i, osim toga, zahtjevi iz članaka 16. i 17. Direktive 2008/115 i dalje se primjenjuju. Usto, uvijek je nužno ocijeniti i riješiti pitanje je li smještaj u redovnom zatvoru prihvatljiv i zakonit u konkretnom slučaju, primjerice kad je riječ o osobama koje pripadaju ranjivoj skupini. Predviđa se da će pravosudna tijela Ländera staviti na raspolaganje do 500 mjesta za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje kako bi, s obzirom na predviđeno povećanje broja mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja u ustanovama za zadržavanje Ländera, ukupno oko 1000 mjesta bilo na raspolaganju za zadržavanje s ciljem udaljavanja. [...] Članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115 za hitne slučajeve daje mogućnost odstupanja od obveze odvajanja u skladu s člankom 16. stavkom 1. kao i zahtjeva da obitelji imaju odvojeni smještaj iz članka 17. stavka 2. [...] Uvjet za korištenje mogućnosti odstupanja predviđene člankom 18. stavkom 1. jest da iznimno veliki broj državljana trećih zemalja koji se mora vratiti predstavlja teret koji nadilazi mogućnosti institucija za zadržavanje ili njezina upravnog i pravosudnog osoblja. Taj je uvjet u pogledu Njemačke ispunjen. Postojeći kapaciteti u Njemačkoj (na dan 27. ožujka 2019.) iznose 487 mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja na cijelom saveznom području. Zbog neravnoteže između broja osoba na koje se primjenjuje izvršiva obveza napuštanja državnog područja i broja mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja jasno je da su postojeći kapaciteti preopterećeni. Ta preopterećenost kapaciteta zapravo predstavlja znatnu poteškoću koja onemogućuje ispunjenje izvršive obveze napuštanja državnog područja. Postojeća mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja na saveznoj se razini već upotrebljavaju na najbolji mogući način koordinacijom između Ländera. Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Zajednički centar za pružanje potpore pri vraćanju, Njemačka (ZUR)], uspostavljen tijekom 2017., nastoji poboljšati upravljanje mjestima za zadržavanje s ciljem udaljavanja. Stopa popunjenosti mjesta za zadržavanje na cjelokupnom saveznom području posredstvom ZUR-a iznosi desetak posto. To u praksi znači da se velik broj zahtjeva za zadržavanje ne može podnijeti, iako su uvjeti za to ispunjeni. Osim toga, nije bilo moguće predvidjeti takvu preopterećenost kapaciteta. Budući da je

broj tek pristiglih podnositelja zahtjeva za zaštitu godinama bio u stalnom padu do 2015., Länderi su tijekom godina prilagodili kapacitete mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja potrebama, koje su tad bile manje, time što su smanjili njihov broj. Zbog promjene situacije tijekom 2015. i naglog porasta broja podnositelja zahtjeva za zaštitu, prva obveza savezne države i Ländera bila je stvaranje kapaciteta kako bi se zadovoljile potrebe tih osoba. Ta obveza, među ostalim, proizlazi iz europskog prava, osobito iz Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) i Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.) te, osim toga, iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U toj situaciji briga za tek pristigle osobe imala je prednost pred povećanjem kapaciteta za zadržavanje, s ciljem naknadnog ispunjavanja zahtjeva iz Direktive 2008/115 (nakon završetka postupka traženja azila i žalbenog postupka). Naime, pravilo o odstupanju predviđeno člankom 18. [te direktive] ima za cilj i svrhu upravo omogućiti vlastima da se u takvoj situaciji prije svega pobrinu o tek pristiglim osobama a da na predvidiv način ne povrijede obveze u budućnosti. [...] Nakon što je prestala iznimna situacija, Länderi su odmah počeli razvijati kapacitete za zadržavanje te su već povećali broj mjesta za zadržavanje na 487 za cijelo savezno područje (do 27. ožujka 2019.). S obzirom na vrijeme koje je inače potrebno za provedbu projekata izgradnje i otvaranja ustanova za zadržavanje s ciljem udaljavanja, još uvijek nije broj mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja prilagođen trenutačnim potrebama. S obzirom na poduzete mjere, valja očekivati da će 30. lipnja 2022. broj mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja odgovarati potrebama. Do tog datuma traje iznimna situacija i stoga treba staviti izvan snage članak 62.a stavak 1. u verziji koja je na snazi do tog datuma. Trenutačno primjenjivo zakonodavstvo bit će ponovno na snazi.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 13 Prema vlastitim izjavama, osoba K, pakistanski državljanin, ušla je 9. listopada 2015. na državno područje Savezne Republike Njemačke. Njezin je zahtjev za azil 24. svibnja 2017. odbijen kao očito neosnovan.
- 14 Upozorenje za udaljavanje, koje je u odnosu na tu osobu naknadno doneseno, izvršivo je od 7. lipnja 2017.
- 15 Osoba K uhićena je 11. kolovoza 2020. u autobusu na liniji Berlin-Bruxelles. Istog je dana Amtsgericht Meppen (Općinski sud u Meppenu, Njemačka) naložio njezino zadržavanje s ciljem udaljavanja do uključivo 25. rujna 2020. te je ona zadržana u Langenhagenu, ogranku redovnog zatvora u Hannoveru.
- 16 Landkreis Gifhorn (Okrug Gifhorn, Njemačka) zatražio je 24. rujna 2020. od Amtsgerichta Hannover (Općinski sud u Hannoveru, Njemačka) da naloži produljenje zadržavanja osobe K do 12. studenoga 2020. Okrug Gifhorn je u svojem zahtjevu naveo da je zadržavanje osobe K predviđeno u Langenhagenu, ogranku redovnog zatvora u Hannoveru.
- 17 Rješenjem od 25. rujna 2020., nakon saslušanja osobe K, Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru) naložio je njezino zadržavanje u tom ogranku do 12. studenoga 2020.

- 18 Osoba K podnijela je žalbu 28. rujna 2020. protiv te odluke pred istim sudom te je u okviru tog novog postupka saslušana 7. listopada 2020.
- 19 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev, koji smatra da je nadležan za odlučivanje o žalbi osobe K. samo u pogledu njezina zadržavanja između 25. rujna i 2. listopada 2020., ističe da je ogranak u Langenhagenu počeo s radom tijekom svibnja 2000. i da njime upravlja službenik zatvorske uprave. Redovni zatvor u Hannoveru, s kojim je taj ogranak administrativno povezan, može u cijelosti prihvatiti oko 600 zatvorenika, a njime upravlja upravitelj, koji je također odgovoran za ogranak u Langenhagenu. Redovni zatvor u Hannoveru u cijelosti je pod nadzorom ministra pravosuđa.
- 20 Taj sud također ističe da su kapaciteti ogranka u Langenhagenu, u kojem je prvotno bilo moguće prihvatiti do 171 zadržanu osobu koja čeka udaljavanje, znatno smanjene. Trenutačno je ondje moguće zadržati 48 osoba s ciljem udaljavanja. Kompleks je ograđen visokom žilet žicom i sastoji se od tri zgrade na dva kata slične veličine, koje na prozorima imaju rešetke, te od još jedne male zgrade i prolaza za automobile, koji se koristi kao ulaz za posjetitelje i osoblje ustanove te za ulaz i izlaz vozila.
- 21 U prvoj od tih triju zgrada smješteni su muški državljani trećih zemalja koji su zadržani s ciljem udaljavanja. Drugi objekt prihvaća žene i, ovisno o razini popunjenosti, muškarce, državljane trećih zemalja zadržane s ciljem udaljavanja. Osobe koje su tako zadržane svaki dan imaju pravo na jednu posjetu, mogu provesti nekoliko sati na svježem zraku, pristupiti internetu i imati mobitel. Prostorije nisu zatvorene i u njima boravi samo jedna osoba. Međutim, na njihov zahtjev više osoba može biti smješteno zajedno u istoj prostoriji. U hodniku su zajednički tuševi i zahodi, kojima se može slobodno pristupiti tijekom cijelog dana.
- 22 Treća zgrada, koja je bila privremeno zatvorena od 2013., korištena je, barem od donošenja odluke od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020., za zatvaranje redovnih zatvorenika koji izdržavaju zamjenske kazne zatvora ili kratke kazne zatvora, koje mogu trajati i do tri mjeseca. Zatvorska ustanova pazila je na to da odvoji državljane trećih zemalja koji su zadržani s ciljem udaljavanja od tih zatvorenika. Zgrade u kojima su bili smješteni državljani trećih zemalja koji su čekali udaljavanje i zgrade gdje su bili zatvoreni navedeni zatvorenici nisu bile izravno povezane.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev sumnja u činjenicu da je tijekom tog razdoblja ogranak u Langenhagenu bio „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115 s obzirom na to da su se u tom ogranku, osim zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje, nalazili i redovni zatvorenici i da ondje nije bilo osigurano prostorno i organizacijsko odvajanje. Naime, zgrade tog ogranka nalaze se jedna do druge te im, osobito osoblje redovnog zatvora, može pristupiti samo kroz zajednički ulazni dio.
- 24 Usto, taj sud ističe da, iako ogranak u Langenhagenu ima vlastitu upraviteljicu, isto zatvorsko osoblje ondje skrbi i o osuđenicima i o zadržanim osobama koje čekaju udaljavanje.
- 25 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatra da je izmjena članka 62.a stavka 1. Zakona o boravku stranaca Zakonom od 15. kolovoza 2019., koja do 1. srpnja 2022. omogućuje odstupanje od obveze zadržavanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom u posebnim ustanovama za zadržavanje, koja proizlazi iz članka 16. stavka 1. prve rečenice Direktive 2008/115, protivna pravu Unije.

- 26 Naime, iako je točno da se njemački zakonodavac, kako bi odstupio od tog članka 16. stavka 1., pozvao na postojanje hitnog slučaja u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115, taj sud ističe da, neovisno o tome jesu li na dan donošenja Zakona od 15. kolovoza 2019. bili ispunjeni uvjeti propisani tim člankom 18., u svakom slučaju valja utvrditi da ti uvjeti više nisu ispunjeni. Naime, iako je moguće da su posebne ustanove za zadržavanje suočene s velikim teretom zbog potrebe održavanja fizičkog razmaka povezane s pandemijom bolesti COVID-19, taj teret ipak nije povezan s iznimno velikim brojem državljana trećih zemalja, kao što se to zahtijeva člankom 18. stavkom 1. Osim toga, njemački zakonodavac nije pružio informacije o razini popunjenosti ustanova za zadržavanje niti je naveo procijenjeni broj državljana trećih zemalja na koje se primjenjuje izvršiva obveza napuštanja državnog područja i, među njima, broj državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u odnosu na koje mogu postojati razlozi za zadržavanje.
- 27 U tim se okolnostima sud koji je uputio zahtjev najprije pita treba li nacionalni sud sam provjeriti postoji li hitni slučaj, u smislu navedenog članka 18., u svakom postupku zadržavanja s ciljem udaljavanja ili, naprotiv, treba prihvatiti utvrđenje nacionalnog zakonodavca a da sam ne provede ispitivanje u konkretnom slučaju.
- 28 U slučaju da se sud koji određuje zadržavanje mora sam uvjeriti u postojanje hitnog slučaja u smislu tog istog članka 18., sud koji je uputio zahtjev smatra da valja ispitati nalaže li mu se člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115 da izuzme iz primjene zakon od 15. kolovoza 2019. kada takav hitan slučaj nije utvrđen.
- 29 Ako se na to pitanje potvrdno odgovori, treba još provjeriti je li sama organizacijska uključenost ustanove za zadržavanje u zatvorsku upravu dovoljna da se isključi mogućnost da je se smatra „posebnom ustanovom za zadržavanje” u smislu članka 16. Direktive 2008/115 i, u slučaju niječnog odgovora, je li kvalifikacija kao „posebne ustanove za zadržavanje” isključena zbog toga što se zgrade te ustanove koriste za zatvaranje osoba osuđenih u kaznenom postupku.
- 30 U tim je okolnostima Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1) Treba li pravo Unije, osobito članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2008/115, tumačiti na način da nacionalni sud koji odlučuje o zadržavanju s ciljem udaljavanja u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati uvjete koji proizlaze iz te odredbe, a osobito traje li izvanredno stanje, ako nacionalni zakonodavac pozivanjem na [taj] članak 18. stavak 1. u nacionalnom pravu odstupa od uvjetâ iz članka 16. stavka 1. [te direktive]?
- 2) Treba li pravo Unije, osobito članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se do 1. srpnja 2022. privremeno dopušta smještaj u redovnom zatvoru zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje iako u državi članici postoje posebne ustanove za zadržavanje i nije riječ o hitnom slučaju u smislu članka 18. stavka 1. navedene direktive kojim se to nužno zahtijeva?
- 3) Treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 tumačiti na način da nije riječ o ‚posebnoj ustanovi za zadržavanje’ osoba koje čekaju udaljavanje već samim time ako je:
- za ‚posebnu ustanovu za zadržavanje’ neizravno nadležan isti član vlade koji je nadležan i za redovne zatvore, odnosno ministar pravosuđa,

- ‚posebna ustanova za zadržavanje‘ ustrojena kao ogranak redovnog zatvora te je stoga točno da ima svojeg upravitelja, ali se općenito kao jedan od nekoliko ogranaaka redovnog zatvora nalazi pod upravom redovnog zatvora?

4) Ako je odgovor na treće pitanje niječan:

Treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 tumačiti na način da je riječ o smještaju u ‚posebnoj ustanovi za zadržavanje‘ osoba koje čekaju udaljavanje ako redovni zatvor osnuje poseban ogranak za zadržavanje osoba koje čekaju udaljavanje, taj ogranak zauzima poseban prostor na kojem se nalaze tri zgrade unutar ograđenog područja za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje te se u jednoj od tih triju zgrada privremeno smještaju isključivo zatvorenici koji izdržavaju zamjenske kazne zatvora ili kratke kazne zatvora, pri čemu zatvorska ustanova osigurava da su zadržane osobe koje čekaju udaljavanje i zatvorenici odvojeni, a osobito to da svaka zgrada ima svoje prostorije (vlastiti prostor za presvlačenje, vlastitu ambulantu, vlastiti sportski prostor) te je točno da je dvorište odnosno vanjski prostor vidljiv iz svih zgrada, ali svaka zgrada ima vlastito područje za zatvorenike koje je ograđeno žilet žicom i na taj način zgrade nisu izravno povezane?”

Postupak pred Sudom

- 31 Odlukom od 18. studenoga 2020. predsjednik Suda dao je ovom predmetu prednost pri odlučivanju na temelju članka 53. stavka 3. Poslovnika Suda.

O prethodnim pitanjima

Treće i četvrto pitanje

- 32 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati na prvom mjestu i zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 tumačiti na način da se poseban ogranak redovnog zatvora koji je, s jedne strane, iako ima vlastitog upravitelja, pod upravom tog zatvora i u ovlasti je ministra koji je nadležan za redovne zatvore i u kojima su, s druge strane, državljanima trećih zemalja zadržani s ciljem udaljavanja u posebnim zgradama koje imaju svoje prostorije te su odvojene od drugih zgrada tog ogranka u kojima su zatvorene osobe osuđene u kaznenom postupku, može smatrati „posebnom ustanovom za zadržavanje” u smislu te odredbe.
- 33 Kako bi se odgovorilo na to pitanje valja, kao prvo, protumačiti pojam „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. Direktive 2008/115. U tom pogledu valja naglasiti da se ni člankom 16. ni bilo kojom drugom odredbom Direktive 2008/115 ne definira što treba razumjeti pod tim pojmom. Iz toga slijedi da ga treba tumačiti u skladu s uobičajenim značenjem izraza od kojih se sastoji u svakodnevnom jeziku, uzimajući u obzir kontekst u kojem se ti izrazi upotrebljavaju i ciljeve kojima teži propis kojeg su navedeni izrazi dio (presuda od 1. listopada 2020., Staatssecretaris van Financiën (Snižena stopa PDV-a na afrodizijake), C-331/19, EU:C:2020:786, t. 24. i navedena sudska praksa).

- 34 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je prvom rečenicom članka 16. stavka 1. te direktive uspostavljeno načelo prema kojem se zadržavanje s ciljem udaljavanja državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom provodi u posebnim ustanovama za zadržavanje (presuda od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 35 Iz toga slijedi da je svrha posebnih ustanova za zadržavanje, u smislu te odredbe, omogućiti državam članicama da izvrše odluku kojom je, na temelju članka 15. te direktive, određeno zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, odnosno prisilnu mjeru koja zainteresiranoj osobi uskraćuje slobodu kretanja i izolira je od ostatka pučanstva, tako što joj nalaže neprestani boravak u ograničenom i zatvorenom prostoru (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. 223. i 225.).
- 36 Iz teksta tog članka 16. stavka 1. također proizlazi da se posebne ustanove za zadržavanje razlikuju od redovnih zatvora, što podrazumijeva da uvjeti zadržavanja u tim ustanovama moraju imati određene posebnosti u odnosu na uobičajene uvjete izdržavanja kazni zatvora u redovnim zatvorima.
- 37 Kao drugo, iz članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115 izričito proizlazi da se zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice, ako nije moguće učinkovito primijeniti druge dostatne a manje prisilne mjere, može opravdati samo radi pripreme vraćanja tog državljanina i/ili provedbe postupka udaljavanja, posebno kada postoji opasnost od bijega ili kada navedeni državljanin izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje. Stoga, samo u slučaju da postoji opasnost da izvršenje odluke o vraćanju u obliku udaljavanja, ovisno o ocjeni svake posebne situacije, bude ugroženo ponašanjem zainteresirane osobe, države članice mogu tu osobu lišiti slobode na način da je se zadrži (presuda 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. 268. i 269. i navedena sudska praksa).
- 38 Iz toga slijedi da je svrha zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, kada je ono naloženo u cilju udaljavanja, samo osiguranje djelotvornosti postupka vraćanja i njime se ne nastoji postići nikakva kaznena funkcija, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 104. svog mišljenja.
- 39 Kao treće, valja podsjetiti na to da je cilj Direktive 2008/115 uspostavljanje učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije uz puno poštovanje temeljnih prava i dostojanstva dotičnih osoba (presuda od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje), C-441/19, EU:C:2021:9, t. 70. i navedena sudska praksa).
- 40 U tom pogledu valja, konkretnije, istaknuti da je svako zadržavanje koje potpada pod Direktivu 2008/115 strogo ograničeno odredbama poglavlja IV. navedene direktive kako bi se zajamčilo, s jedne strane, poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva i, s druge strane, poštovanje temeljnih prava konkretnih državljanina trećih zemalja (presuda 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. 274. i navedena sudska praksa).

- 41 Stoga mjere zadržavanja donesene na temelju poglavlja IV. Direktive 2008/115 ne smiju, među ostalim, biti protivne pravu na slobodu državljana trećih zemalja na koje se takve mjere primjenjuju, kako je zajamčeno člankom 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 42 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), članak 52. stavak 3. Povelje propisuje da su njihovo značenje i opseg primjene jednaki onima iz te konvencije, naglašavajući istovremeno da pravo Unije može pružiti širu zaštitu. U svrhu tumačenja članka 6. Povelje treba dakle uzeti u obzir članak 5. EKLJP-a kao prag minimalne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 37.).
- 43 Međutim, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a zahtijeva se da „mjesto i uvjeti zadržavanja moraju biti primjereni” i da „mora postojati veza između razloga na koji se poziva za dopušteno lišenje [slobode] te mjesta i sustava zadržavanja”, uzimajući u obzir činjenicu da se takvo zadržavanje može primijeniti na osobe „koje, ovisno o slučaju, nisu počinile druga kažnjiva djela osim onih vezanih uz boravak” [neslužbeni prijevod] (presude ESLJP-a od 13. prosinca 2011., Kanagaratnam i dr. protiv Belgije, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, t. 84. i od 28. veljače 2019., H. A. i dr. protiv Grčke, ECHR:2019:0228JUD001995116, t. 196.).
- 44 Kao četvrto, valja istaknuti da se u uvodnoj izjavi 3. Direktive 2008/115 upućuje na „smjernice o prisilnom povratku”, koje je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe. Prema desetoj od tih smjernica, zadržani državljani trećih zemalja koji čekaju udaljavanje „trebal[i] bi u pravilu biti smješten[i] u najkraćem mogućem roku u posebne objekte namijenjene toj svrsi u kojima su osigurani materijalni uvjeti i sustav prilagođen njihovu pravnom položaju i u kojima rade odgovarajuće osposobljeni zaposlenici”.
- 45 Iz točaka 34. do 44. ove presude proizlazi da „posebnu ustanovu za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115 obilježavaju raspored i oprema njezinih prostora te pravila organizacije i djelovanja koji mogu državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom koji je tamo smješten prisiliti da neprestano boravi u omeđenom i zatvorenom prostoru, pri čemu takvo ograničenje ne smije prelaziti ono što je nužno potrebno kako bi se osigurala djelotvorna priprema njegova udaljavanja. Prema tome, uvjeti zadržavanja koji se primjenjuju u takvoj ustanovi moraju biti takvi da se njima, koliko god je to moguće, izbjegava da zadržavanje tog državljanina bude izjednačeno sa zatvaranjem u zatvorsko okruženje, koje je svojstveno zadržavanju u kaznene svrhe.
- 46 Usto, te uvjete zadržavanja treba osmisliti na način da se poštuju temeljna prava zajamčena Poveljom i prava iz članka 16. stavaka 2. do 5. i članka 17. Direktive 2008/115.
- 47 Kao drugo, nesporno je da u okviru članka 267. UFEU-a Sud nije nadležan primijeniti pravna pravila Unije na određeni predmet. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da izvrši potrebne pravne kvalifikacije za rješavanje glavnog postupka. Nasuprot tomu, na Sudu je da mu pruži sve potrebne informacije kako bi ga usmjerio u donošenju te ocjene (presuda od 3. srpnja 2019., UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, t. 48. i navedena sudska praksa).

- 48 U tom pogledu valja istaknuti da je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi, uzimajući u obzir sve relevantne elemente i na temelju njihove cjelokupne ocjene, jesu li mjesto i uvjeti zadržavanja o kojima je riječ u glavnom postupku, promatrani u cjelini, prikladni za zadržavanje određeno na temelju članka 15. Direktive 2008/115.
- 49 U tu svrhu valja pojasniti, kao prvo, da se više relevantnih elemenata, koji mogu usmjeriti cjelokupnu ocjenu koju taj sud treba provesti, nalazi, među ostalim, u desetoj i jedanaestoj smjernici o prisilnom povratku koje je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe i na koje se upućuje uvodnom izjavom 3. te direktive.
- 50 Kao drugo, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 124. svojeg mišljenja, sama okolnost da je mjesto zadržavanja, koje ima vlastitu upravljačku strukturu, administrativno povezano s tijelom koje je također nadležno za redovne zatvore, nije dovoljna da se to mjesto isključi iz kvalifikacije „posebne ustanove za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115. Naime, takva isključivo administrativna povezanost u načelu nije relevantna u tom pogledu. Drukčije bi bilo samo ako bi primjena određenih uvjeta zadržavanja bila u vezi s takvom povezanosti.
- 51 Kao treće, u skladu s drugom rečenicom članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115, ako država članica ne može smjestiti državljane trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u posebnu ustanovu za zadržavanje i treba ih smjestiti u redovni zatvor, ti državljani tamo trebaju biti odvojeni od redovnih zatvorenika.
- 52 Prema tome, samo odvajanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i redovnih zatvorenika unutar iste ustanove za zadržavanje nije dovoljno kako bi se smatralo da je dio te ustanove u kojem su ti državljani zadržani s ciljem udaljavanja „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115.
- 53 Međutim, pod uvjetom da je takvo odvajanje stvarno zajamčeno, kvalifikacija ustanove kao „posebne ustanove za zadržavanje” ipak nije automatski isključena zbog toga što, kao u ovom slučaju, odvojeni dio kompleksa, u kojem su državljani trećih zemalja zadržani s ciljem udaljavanja, služi zatvaranju osoba osuđenih u kaznenom postupku.
- 54 Naime, iako sud koji je uputio zahtjev zasigurno treba u svojoj ocjeni uzeti u obzir takvu konfiguraciju, on također posebnu pozornost mora usmjeriti na raspored prostorija koje su posebno namijenjene zadržavanju državljana trećih zemalja, na pravila kojima se utvrđuju njihovi uvjeti zadržavanja te na konkretnu kvalifikaciju i ovlasti osoblja zaduženog za ustanovu u kojoj se to zadržavanje odvija i utvrditi prelazi li ograničenje koje imaju dotični državljani trećih zemalja ono što je nužno potrebno kako bi se zajamčio učinkovit postupak vraćanja i kako bi se izbjeglo da navedeno zadržavanje bude izjednačeno sa zatvaranjem u zatvorsko okruženje, koje je svojstveno zadržavanju u kaznene svrhe.
- 55 U tom kontekstu, okolnost da se nacionalna pravila o izdržavanju kazni mogu primijeniti, čak i po analogiji, na zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje predstavlja čvrstu naznaku da se takvo zadržavanje ne odvija u „posebnoj ustanovi za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115.
- 56 Suprotno tomu, činjenica da je barem većina osoblja zaduženog za provedbu zadržavanja državljana trećih zemalja s ciljem njihova udaljavanja, kao i glavni službenici zaduženi za rad ustanove u kojoj se zadržavanje odvija, za to posebno osposobljena pokazatelj je koji govori u

prilog kvalifikaciji te ustanove kao „posebne ustanove za zadržavanje”. Isto vrijedi i za okolnost da osoblje koje je u izravnom kontaktu s tim državljanima trećih zemalja radi isključivo u ustanovi u kojoj se odvija njihovo zadržavanje, a ne istodobno i u ustanovi u kojoj se zatvaraju osobe osuđene u kaznenom postupku.

- 57 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da se poseban ogranak redovnog zatvora koji je, s jedne strane, iako ima vlastitog upravitelja, pod upravom te ustanove i u ovlasti je ministra koji je nadležan za redovne zatvore i u kojima su, s druge strane, državljani trećih zemalja zadržani s ciljem udaljavanja u posebnim zgradama koje imaju svoje prostorije te su odvojene od drugih zgrada tog ogranka u kojima su zatvorene osobe osuđene u kaznenom postupku, može smatrati „posebnom ustanovom za zadržavanje” u smislu te odredbe, pod uvjetom da se uvjetima zadržavanja, koliko god je to moguće, izbjegava da to zadržavanje bude izjednačeno sa zatvaranjem u zatvorsko okruženje i da se te uvjete osmisli na način da se poštuju temeljna prava zajamčena Poveljom i prava iz članka 16. stavaka 2. do 5. i članka 17. te direktive.

Prvo pitanje

- 58 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije, a osobito članak 18. stavak 1. i članak 18. stavak 3. Direktive 2008/115, tumačiti na način da nacionalni sud koji je pozvan odrediti zadržavanje ili produljenje zadržavanja u redovnom zatvoru državljanina treće zemlje s ciljem udaljavanja mora moći provjeriti poštuju li se uvjeti iz članka 18. koje država članica mora ispuniti da bi predvidjela da se taj državljanin zadrži u redovnom zatvoru.
- 59 Kao prvo, valja istaknuti da su zadržavanje i njegovo produljenje istovrsne prirode, jer obje odluke za posljedicu imaju lišavanje slobode konkretnog državljanina treće zemlje s ciljem pripreme njegova vraćanja i/ili provedbe njegova udaljavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 44.).
- 60 Kao drugo, valja naglasiti da članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115 državi članici omogućava poduzimanje hitnih mjera u pogledu uvjeta zadržavanja koje odstupaju od onih iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2. te direktive, u slučajevima kada iznimno velik broj državljanina trećih zemalja koji se vraća predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti ustanova za zadržavanje i sve dok takvo izvanredno stanje traje. Člankom 18. stavkom 3. tog članka pojašnjava se još da se stavkom 1. navedenog članka ne dopušta državama članicama da odstupaju od svojih općih obveza da poduzimaju odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza prema Direktivi 2008/115.
- 61 Iz toga slijedi da je država članica koja donosi propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju članka 18. stavka 1. te direktive, i dalje dužna poštovati pravila, različita od onih predviđenih člankom 16. stavkom 1. i člankom 17. stavkom 2. navedene direktive, kojima je uređeno zadržavanje i produljenje zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom.
- 62 Kao treće, valja naglasiti da se, s obzirom na to da se njome zadire u pravo na slobodu dotičnog državljanina treće zemlje, zajamčeno člankom 6. Povelje, na odluku kojom se nalažu njegovo zadržavanje ili produljenje njegova zadržavanja primjenjuju stroga jamstva, odnosno, među ostalim, zaštita od arbitrarnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 40.). Međutim, takva zaštita podrazumijeva, među ostalim, da se zadržavanje može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja.

- 63 Usto, protivno je biti prava na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčenog u članku 47. Povelje, da nikakav sud ne može ispitati je li odluka kojom se određuje zadržavanje na temelju Direktive 2008/115 u skladu s pravima i slobodama koji su pravom Unije zajamčeni državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom na državnom području države članice (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. 290.).
- 64 Iz toga slijedi da, kada sud u okviru svojih nadležnosti mora, na temelju propisa države članice kojim se provodi članak 18. Direktive 2008/115, odrediti da se zadržavanje državljanina treće zemlje s ciljem udaljavanja provodi u redovnom zatvoru ili da se njegovo zadržavanje u takvom zatvoru produlji, taj sud mora imati mogućnost prije donošenja svoje odluke ispitati usklađenost takvog propisa s pravom Unije, a time i provjeriti je li taj propis u skladu s onim što se tim člankom 18. dopušta (vidjeti po analogiji presudu od 28. siječnja 2021., Specializirana prokuratura (Obavijest o pravima), C-649/19, EU:C:2021:75, t. 74. i navedenu sudsku praksu).
- 65 U tu svrhu taj sud mora moći odlučiti o svakom relevantnom činjeničnom i pravnom elementu da bi utvrdio jesu li, osim samog načela zadržavanja dotičnog državljanina treće zemlje, pravila o odstupanju u okviru kojih će se ono izvršiti na temelju članka 18. Direktive 2008/115, opravdana. Navedeni sud stoga mora moći uzeti u obzir kako činjenice i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je zatražilo zadržavanje u redovnom zatvoru tako i sva očitovanja koja eventualno podnese konkretni državljanin treće zemlje. K tomu, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim. Iz toga slijedi da ovlasti sudskog tijela ne mogu, ni u kojem slučaju, biti ograničene samo na elemente koje je pružilo predmetno upravno tijelo (vidjeti analogijom presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62.).
- 66 Naposljetku, za razliku od onog što tvrdi njemačka vlada, obveza dotične države članice da u skladu s člankom 18. stavkom 2. Direktive 2008/115 obavijesti Komisiju o činjenici da poduzima izvanredne mjere, odobrene stavkom 1. tog članka, kao i o prestanku postojanja razloga za primjenu tih mjera, ne može izmijeniti takav zaključak. Naime, taj postupak pukog obavješćivanja nije izjednačen sa sudskim ispitivanjem zakonitosti mjera zadržavanja koje se mogu odrediti na temelju te potonje odredbe.
- 67 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 18. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalni sud koji je, u okviru svoje nadležnosti, pozvan odrediti zadržavanje ili produljenje zadržavanja u redovnom zatvoru državljanina treće zemlje s ciljem udaljavanja mora moći provjeriti poštuju li se uvjeti iz članka 18. koje država članica mora ispuniti da bi predvidjela da se taj državljanin zadrži u redovnom zatvoru.

Drugo pitanje

- 68 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 tumačiti na način da nacionalni sud može izuzeti iz primjene propis države članice kojim se privremeno dopušta zadržavanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom s ciljem njihova udaljavanja u redovnim zatvorima, odvojeno od redovnih zatvorenika, ako uvjeti koji su propisani člankom 18. stavkom 1. te direktive za usklađenost takvog propisa s pravom Unije nisu ili nisu više ispunjeni.

- 69 Najprije valja istaknuti da su države članice ovlaštene odstupiti od načela utvrđenog u članku 16. stavku 1. prvoj rečenici Direktive 2008/115, prema kojem državljane trećih zemalja treba zadržati s ciljem udaljavanja u posebnim ustanovama za zadržavanje, i na temelju druge rečenice tog stavka i na temelju članka 18. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 36. i 39.).
- 70 Kako bi se odgovorilo na drugo prethodno pitanje, i neovisno o činjenici da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku donesen na temelju članka 18. Direktive 2008/115, valja stoga utvrditi uvjete pod kojima država članica može, ne samo na temelju tog članka 18., nego i na temelju članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115, odstupiti od obveze provođenja mjere zadržavanja s ciljem udaljavanja u posebnoj ustanovi za zadržavanje, prije nego što se ispita, kada ni jedna od tih odredbi nije primjenjiva, može li sud države članice izuzeti iz primjene propis te države članice kojim se privremeno dopušta zadržavanje s ciljem udaljavanja državljana trećih zemalja u redovnom zatvoru, odvojeno od redovnih zatvorenika.
- 71 Što se tiče, kao prvo, članka 18. Direktive 2008/115, najprije valja istaknuti da, s obzirom na to da državama članicama dopušta odstupanje od određenih načela utvrđenih tom direktivom, u slučajevima kada iznimno velik broj državljana trećih zemalja koji se vraća predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti njihovih posebnih ustanova za zadržavanje, ta se odredba mora usko tumačiti.
- 72 Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da se na temelju pukog postojanja iznimno velikog broja državljana trećih zemalja koji se vraća na državno područje dotične države članice ne može dokazati da su ispunjeni uvjeti propisani člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115. Naime, u skladu s njezinim člankom 15. stavkom 1., samo se dio tih državljana trećih zemalja može zadržati s ciljem udaljavanja i, prema tome, predstavljati nepredviđeno veliki teret za mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje dotične države članice.
- 73 Stoga, provedba od strane države članice mogućnosti odstupanja koja joj je priznata člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115 podrazumijeva da ta država članica može dokazati da je broj državljana trećih zemalja na koje se primjenjuje odluka kojom se određuje njihovo zadržavanje s ciljem udaljavanja toliko visok da predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje na cijelom njezinu državnom području.
- 74 U tom pogledu, što se tiče, kao prvo, posebnog uvjeta koji se odnosi na težinu tereta za mogućnosti ustanova za zadržavanje dotične države članice, najprije valja istaknuti da, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 59. svojeg mišljenja, članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115 ne zahtijeva da su kapaciteti ustanova za zadržavanje trajno i u cijelosti preopterećeni, nego samo da su ti kapaciteti strukturno blizu preopterećenosti.
- 75 Okolnost da se određene jezične verzije te odredbe, kao i verzija na njemačkom jeziku, odnose na „preopterećenje” (*Überlastung*) kapaciteta tih ustanova ne mijenja to utvrđenje. Naime, druge jezične verzije navedene odredbe samo navode „težak” teret, poput verzija na francuskom i nizozemskom jeziku, (*zwaar worden belast*) ili „značajan”, „znatan” ili „velik” teret, kao što su španjolska, talijanska i litavska verzija (*importante, notevole i didelė*).
- 76 Međutim, ustaljena je sudska praksa da doslovno tumačenje jedne ili više jezičnih verzija višejezičnog teksta prava Unije, uz isključenje drugih verzija, samo po sebi međutim ne može prevladati jer ujednačena primjena normi Unije zahtijeva da se one tumače osobito u odnosu na verzije koje su ustanovljene u svim jezicima. U slučaju nepodudaranja između jezičnih verzija

nekog teksta Unije, dotičnu odredbu valja tumačiti uzimajući u obzir odnose među dijelovima i svrhu propisa čiji je ona dio (presuda od 27. rujna 2017., Nintendo, C-24/16 i C-25/16, EU:C:2017:724, t. 72.).

- 77 U tom pogledu, kako je istaknuto u točki 71. ove presude, točno je da članak 18. Direktive 2008/115 treba usko tumačiti, međutim, to tumačenje treba biti u skladu s ciljem koji se želi postići tim člankom i ne smije mu oduzeti učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, t. 40.). Međutim, mogućnost odstupanja od određenih odredbi Direktive 2008/115 koju taj članak 18. priznaje državama članicama, kako bi im se osigurala učinkovitost postupka vraćanja unatoč hitnom slučaju s kojim su suočeni, bila bi znatno lišena učinka kad bi država članica bila spriječena donijeti propis koji tijekom određenog razdoblja dopušta zadržavanje s ciljem udaljavanja državljana trećih zemalja u redovnom zatvoru isključivo zato što su se tijekom tog razdoblja oslobodila mjesta ili su se mogla osloboditi mjesta, makar i u kratkom trajanju i u maloj količini, u određenim posebnim ustanovama za zadržavanje na njezinu državnom području.
- 78 Stoga država članica može na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 donijeti propis koji omogućava zadržavanje državljana trećih zemalja s ciljem udaljavanja u redovnim zatvorima, iako nije isključeno da tijekom razdoblja u kojem se ta država članica koristi tom mogućnošću privremeno budu dostupna mjesta u određenim posebnim ustanovama za zadržavanje na njezinu državnom području.
- 79 Što se tiče, kao drugo, posebnog uvjeta koji se odnosi na nepredviđenost tereta koja mora postojati u odnosu na mogućnosti ustanova za zadržavanje dotične države članice, valja istaknuti da su, u skladu s člankom 18. stavcima 1. i 2. Direktive 2008/115, mjere kojima se odstupa od članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2. te direktive, koje država članica može donijeti na temelju tog članka 18., iznimne hitne mjere. Usto, nacionalna tijela zadužena za primjenu nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi članak 16. Direktive 2008/115 u načelu moraju moći provesti zadržavanje u posebnim ustanovama za zadržavanje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2014., Bero i Bouzalmate, C-473/13 i C-514/13, EU:C:2014:2095, t. 29.).
- 80 Dotična država članica stoga mora moći dokazati da joj se na dan donošenja takvih mjera odstupanja ne može razumno prigovoriti da nije predvidjela veliki teret koji broj državljana trećih zemalja u odnosu na koje je donesena odluka o zadržavanju predstavlja na taj dan za posebne ustanove za zadržavanje na njezinu državnom području ili, barem, da joj se ne može razumno prigovoriti da, na taj dan, nije donijela dovoljne strukturne mjere kako bi ublažila taj teret za mogućnosti tih posebnih ustanova za zadržavanje.
- 81 Iz toga slijedi da se država članica ne može, među ostalim, pozvati na članak 18. Direktive 2008/115 kada veliki teret za mogućnosti njezinih posebnih ustanova za zadržavanje nije posljedica neočekivanog povećanja broja državljana trećih zemalja u odnosu na koje je donesena mjera zadržavanja, nego je taj teret isključivo uzrokovan smanjenjem broja slobodnih mjesta u tim posebnim ustanovama za zadržavanje ili nedostatkom predviđanja nacionalnih tijela.
- 82 Kao treće, također je važno da navedena država članica može dokazati da veliki teret, u smislu točke 74. ove presude, traje tijekom cijelog razdoblja tijekom kojeg se temelji na članku 18. stavku 1. Direktive 2008/115 kako bi se odstupilo od načela utvrđenog u članku 16. stavku 1. prvoj rečenici te direktive. Naime, iz tog članka 18. stavka 1. izričito proizlazi da takve mjere moraju prestati proizvoditi svoje učinke čim je hitni slučaj opisan u toj odredbi prestao.

- 83 Usto, ta država članica mora moći dokazati, tijekom cijelog razdoblja u kojem provodi članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115, da još uvijek nije mogla donijeti dostatne strukturne mjere, u smislu točke 80. ove presude, kako bi se smanjio taj veliki teret za mogućnosti tih posebnih ustanova za zadržavanje.
- 84 Stoga se člankom 18. Direktive 2008/115 ovlašćuje država članica da zadrži na snazi propis kojim se privremeno dopušta zadržavanje državljana trećih zemalja s ciljem udaljavanja u redovnim zatvorima sve dok se od te države članice ne može razumno očekivati da će se uspješno suočiti s velikim teretom, do kojeg je došlo nepredviđeno, koji i dalje utječe na mogućnosti svih njezinih posebnih ustanova za zadržavanje zbog iznimno velikog broja državljana trećih zemalja u odnosu na koje je donesena odluka kojom se određuje njihovo zadržavanje s ciljem udaljavanja.
- 85 Radi poštovanja tih uvjeta može se zahtijevati da nadležna tijela dotične države članice budu zakonski obvezana periodično preispitati traje li i dalje hitni slučaj, u najmanju ruku u slučaju kada propisi koje je ta država članica donijela na temelju članka 18. Direktive 2008/115 nemaju za cilj proizvesti učinke samo na kratko razdoblje koje se, ovisno o slučaju, može produljiti.
- 86 Kao četvrto, valja podsjetiti na to da, kao što je to istaknuto u točki 61. ove presude, država članica ne može, na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115, državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom oduzeti druga prava osim onih koja su mu priznata člankom 16. stavkom 1. i člankom 17. stavkom 2. te direktive.
- 87 Međutim, kao što to potvrđuju njezine uvodne izjave 13. i 16., Direktiva 2008/115 korištenje prisilnih mjera i, konkretnije, mjera zadržavanja, izričito podređuje poštovanju načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva.
- 88 Iz toga slijedi da se nacionalnim propisom kojim se provodi taj članak 18. mora predvidjeti da se zadržavanje državljanina treće zemlje u redovnom zatvoru s ciljem udaljavanja može odrediti ili produljiti tek nakon što se ispita, u svakom pojedinačnom slučaju, s jedne strane, je li trenutno slobodno mjesto u jednoj od posebnih ustanova za zadržavanje dotične države članice i, s druge strane, je li moguće primijeniti manje prisilnu mjeru.
- 89 Usto, država članica koja primjenjuje članak 18. te direktive i dalje je dužna, u skladu s člankom 16. stavkom 3. i člankom 17. stavcima 3. do 5. te direktive, posebnu pažnju posvetiti slučajevima s ranjivim osobama kojima je određeno zadržavanje, a osobito maloljetnicima čiji se najbolji interesi najviše moraju uzeti u obzir.
- 90 Stoga se, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 70. svojeg mišljenja, ranjivi državljanin treće zemlje ne može zadržati s ciljem udaljavanja u redovnom zatvoru na temelju članka 18. Direktive 2008/115 kada se pokaže da takvo zadržavanje nije u skladu s uzimanjem u obzir posebnih potreba koje proizlaze iz njegove ranjivosti.
- 91 Konačno, kada dotična država članica koristi mogućnost koja joj je priznata člankom 18. Direktive 2008/115 mora također poštovati temeljna prava zajamčena Poveljom, a osobito njezinim člankom 6. Stoga i u skladu s onim što je istaknuto u točkama 41. do 43. ove presude, ta se država članica mora uvjeriti da se uvjeti zadržavanja državljana trećih zemalja s ciljem udaljavanja u redovnim zatvorima razlikuju, što je više moguće, od uvjeta zadržavanja osoba osuđenih u kaznenom postupku koje su ondje zatvorene. U tom pogledu osobito je važno da dotična država članica osigura da se, u najvećoj mogućoj mjeri, izbjegne da ti državljani mogu doći u kontakt s osobama osuđenim na kaznu zatvora.

- 92 Kao drugo, člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom Direktive 2008/115 državama članicama dopušta se da, iznimno i ako ne postoje slučajevi izričito propisani u članku 18. stavku 1. Direktive 2008/115, zadrže državljane trećih zemalja koji nezakonito borave s ciljem udaljavanja u redovnom zatvoru, pod uvjetom da su odvojeni od redovnih zatvorenika, kada zbog posebnih okolnosti predmeta one ne mogu poštovati zadane ciljeve te direktive njihovim zadržavanjem u posebnim ustanovama za zadržavanje (presuda od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 39.).
- 93 Sud je tako presudio da takva odredba, koju valja usko tumačiti, osobito dopušta zadržavanje državljanina treće zemlje u redovnom zatvoru s ciljem udaljavanja ako on predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja ugrožava temeljni interes društva odnosno unutarnju ili vanjsku sigurnost dotične države članice, pod uvjetom da je taj državljanin odvojen od redovnih zatvorenika (presuda od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 31. i 48.).
- 94 Isto tako, potpuno, iznenadno i trenutačno zasićenje kapaciteta svih posebnih ustanova za zadržavanje na državnom području države članice, koje ne predstavlja nepredviđeno veliki teret iz članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115, moglo bi također dovesti do toga da ta država članica ne može poštovati ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2008/115 i osigurati da se svi državljani trećih zemalja koji su zadržani s ciljem udaljavanja smjeste u posebne ustanove za zadržavanje.
- 95 To bi bilo tako kad bi država članica bila suočena sa zasićenjem svojih posebnih ustanova za zadržavanje, kako je opisano u prethodnoj točki, i kad bi bilo očito da nijedna manje prisilna mjera od zadržavanja određenog državljanina treće zemlje koji ima obvezu vraćanja nije dovoljna da bi se zajamčila djelotvornost postupka njegova vraćanja.
- 96 U takvom slučaju valja smatrati da se člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom Direktive 2008/115 u načelu dopušta da se taj državljanin treće zemlje privremeno zadrži u redovnom zatvoru, odvojeno od redovnih zatvorenika.
- 97 Ipak, uzimajući u obzir činjenicu da tu odredbu treba tumačiti usko i u skladu s područjem primjene članka 18. Direktive 2008/115, zadržavanje u redovnom zatvoru u situaciji poput one iz točke 95. ove presude može se, kao prvo, odrediti samo na kratko vrijeme koje ne smije biti dulje od nekoliko dana i samo kako bi se dotičnoj državi članici omogućilo da hitno poduzme mjere koje su potrebne kako bi se zainteresiranoj osobi osiguralo da se njezino zadržavanje, u najkraćem mogućem roku, nastavi u posebnoj ustanovi za zadržavanje. Usto, takvo zadržavanje prestaje biti opravdano, na temelju članka 16. stavka 1. druge rečenice te direktive, ako se zasićenje posebnih ustanova za zadržavanje dotične države članice nastavi nakon nekoliko dana ili se sustavno i u kratkim vremenskim razmacima ponavlja.
- 98 Također valja podsjetiti na to da takvo zadržavanje u redovnom zatvoru mora poštovati kako temeljna prava zajamčena Poveljom tako i prava iz članka 16. stavaka 2. do 5. i članka 17. Direktive 2008/115.
- 99 Kao treće, valja naglasiti da propis države članice kojim se dopušta određivanje zadržavanja državljanina treće zemlje s ciljem udaljavanja u redovnom zatvoru, iako uvjeti za korištenje te mogućnosti iz članka 16. stavka 1. druge rečenice i članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 nisu

ispunjeni, povređuje pravo državljana trećih zemalja kojima su izrečene mjere zadržavanja s ciljem udaljavanja, na temelju članka 16. stavka 1. prve rečenice te direktive, da budu zadržani samo u posebnim ustanovama za zadržavanje.

- 100 Ta je pak odredba, s jedne strane, bezuvjetna i dovoljno precizna da može imati izravan učinak (vidjeti, u tom smislu, presudu od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 47.).
- 101 S druge strane, na temelju načela nadređenosti prava Unije, ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, svaki nacionalni sud kad odlučuje u okviru svoje nadležnosti dužan je, kao tijelo države članice, izuzeti iz primjene sve nacionalne odredbe suprotne odredbi tog prava koja ima izravan učinak u sporu u kojem odlučuje (presuda 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. 139.).
- 102 Iz toga slijedi da, osim ako se nacionalni propis poput onoga iz točke 99. ove presude može tumačiti u skladu s pravom Unije, svaki nacionalni sud pred kojim se vodi postupak u okviru svoje nadležnosti mora odbiti primijeniti takav propis u sporu koji je pred njim pokrenut.
- 103 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, treba tumačiti na način da nacionalni sud mora izuzeti iz primjene propis države članice kojim se privremeno dopušta zadržavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom s ciljem njihova udaljavanja u redovnim zatvorima, odvojeno od redovnih zatvorenika, ako uvjeti koji su propisani člankom 18. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom te direktive za usklađenost takvog propisa s pravom Unije nisu ili nisu više ispunjeni.

Troškovi

- 104 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 (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 16. stavak 1. 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 se poseban ogranak redovnog zatvora koji je, s jedne strane, iako ima vlastitog upravitelja, pod upravom te ustanove i u ovlasti je ministra koji je nadležan za redovni zatvor i u kojima su, s druge strane, državljanima trećih zemalja zadržani s ciljem udaljavanja u posebnim zgradama koje imaju svoje prostorije te su odvojene od drugih zgrada tog ogranka u kojima su zatvorene osobe osuđene u kaznenom postupku, može smatrati „posebnom ustanovom za zadržavanje” u smislu te odredbe, pod uvjetom da se uvjetima zadržavanja, koliko god je to moguće, izbjegava da to zadržavanje bude izjednačeno sa zatvaranjem u zatvorsko okruženje i da se te uvjete osmisli na način da se poštuju prava zajamčena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i prava iz članka 16. stavaka 2. do 5. i članka 17. te direktive.**

2. **Članak 18. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalni sud koji je, u okviru svoje nadležnosti, pozvan odrediti zadržavanje ili produljenje zadržavanja u redovnom zatvoru državljanina treće zemlje s ciljem udaljavanja mora moći provjeriti poštuju li se uvjeti iz članka 18. koje država članica mora ispuniti da bi predvidjela da se taj državljanin zadrži u redovnom zatvoru.**
3. **Članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s načelom nadređenosti prava Unije, treba tumačiti na način da nacionalni sud mora izuzeti iz primjene propis države članice kojim se privremeno dopušta zadržavanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom s ciljem njihova udaljavanja u redovnim zatvorima, odvojeno od redovnih zatvorenika, ako uvjeti koji su propisani člankom 18. stavkom 1. i člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom te direktive za usklađenost takvog propisa s pravom Unije nisu ili nisu više ispunjeni.**

Potpisi