

Predmet C-673/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. rujna 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

4. rujna 2019.

Žalitelji:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druge stranke u žalbenom postupku:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na žalbe protiv triju presuda Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) kojima se želi razjasniti pitanje jesu li tri stranca, u pogledu kojih prethodno nije donesena odluka o vraćanju, zakonito zadržana u skladu s člankom 59. stavkom 2. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw 2000), kako bi se osigurao njihov odlazak u druge države članice Europske unije u kojima im je odobrena međunarodna zaštita.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Primjenjivost 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.) u okviru njihova odlaska u drugu državu članicu umjesto udaljavanja u treću zemlju. Ako se Direktiva primjenjuje: tumačenje uvjeta primjene nacionalnih propisa u skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2008/115. Članak 267. UFEU-a.

Prethodno pitanje

Protivi li se Direktivi 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, osobito njezinim člancima 3., 4., 6. i 15., to da se stranca kojemu je odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici Unije 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?

Navedene odredbe prava Unije

Uvodne izjave 2. i 5., članci 1. do 6. i članak 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

Preporuka Komisije (EU) 2017/2338 od 16. studenoga 2017. za uspostavu zajedničkog „Priručnika o vraćanju” koji trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica pri izvršavanju zadaća povezanih s vraćanjem (SL 2017., L 339, str. 83., u daljnjem tekstu: Priručnik o vraćanju)

Navedene nacionalne odredbe

Članci 59., 62.a, 63. i 106. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.)

Stavak A3/2 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.)

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Stranci M, A i T, koji su državljanima trećih zemalja, u Nizozemskoj su pojedinačno podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) odbacio je te zahtjeve u odlukama od 28. veljače 2018., 9. listopada 2018. odnosno 13. lipnja 2018. kao nedopuštene jer se strancima status izbjeglice već priznao u drugoj državi članici Unije. U odlukama je državni tajnik dotičnim strancima u skladu s člankom 62.a stavkom 3. Vw-a 2000 (kojim je u nizozemsko pravo prenesen članak 6. stavak 2. Direktive 2008/115) naložio odlazak bez odgode na državno područje države članice u kojoj im je odobrena

međunarodna zaštita te je osim toga istaknuo da im prijeti udaljšavanje ako ne ispune taj zahtjev. Stranci nisu ispunili taj zahtjev. Stoga ih je državni tajnik 28. rujna 2018., 22. studenoga 2018. odnosno 25. listopada 2018. zadržao na temelju članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 kako bi osigurao njihov odlazak u dotične države članice.

- 2 Stranci su podnijeli pojedinačne tužbe pred Rechtbankom Den Haag (Sud u Haagu). Pritom su, među ostalim, istaknuli da je mjera zadržavanja nezakonita jer nedostaje odluka o vraćanju.
- 3 U predmetima koji se odnose na osobu M i osobu A, Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) pojasnio je da ih je državni tajnik na temelju članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 zakonito zadržao unatoč tomu što prethodno nije donesena odluka o vraćanju. Odluka o vraćanju nije potrebna za mjeru zadržavanja u skladu s člankom 59. stavkom 2. Vw-a 2000. Stoga je Rechtbank (Sud) odbio njihove tužbe kao neosnovane.
- 4 Suprotno tomu, u predmetu koji se odnosi na osobu T, Rechtbank (Sud) je, među ostalim, naveo da nije jasno može li se članak 59. Vw-a 2000 koristiti kao pravna osnova za zadržavanje državljana trećih zemalja kako bi se osigurao odlazak u drugu državu članicu. To je moguće samo ako se značenje pojma vraćanja iz članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 razlikuje od značenja u ostalim stavicama članka 59. Vw-a 2000. Nije se pokazalo da je zakonodavac to imao za cilj i nakon prenošenja Direktive 2008/115 u članak 59. Vw-a 2000, tako da pojam vraćanja iz Vw-a 2000 valja usko tumačiti, u skladu s definicijom iz Direktive 2008/115. Osim toga, državni tajnik Rechtbanku (Sud) nije dostavio određene dokumente na vrijeme i u cijelosti. Zadržavanje stranca T-a stoga je nezakonito od trenutka kada je naloženo.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 U žalbenom postupku pred Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), osobe M i A tvrdile su da je Rechtbank (Sud) pogrešno odlučio da odluka o vraćanju nije potrebna. Državni tajnik je u skladu s člankom 62.a stavkom 3. Vw-a 2000 trebao donijeti odluku o vraćanju jer navedene osobe nisu ispunile zahtjev o odlasku u državno područje dotične države članice. Nepostojanje odluke o vraćanju dovelo je do nezakonitosti zadržavanja.
- 6 Državni tajnik smatra da je članak 59. stavak 2. Vw-a 2000 bio na snazi još i prije prenošenja Direktive 2008/115 i da ta odredba čini nacionalno ovlaštenje za zadržavanje. U dijelovima zakona koji nisu isključivo prenošenje Direktive 2008/115 ili koji sadržavaju odredbu koja se odnosi na slučajeve na koje se ta direktiva ne može primijeniti, pojam vraćanja valja tumačiti u smislu koji ima u uobičajenoj jezičnoj uporabi. Ne postoji razlog za usko tumačenje članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 na temelju kojeg pojam vraćanja treba shvatiti u smislu odgovarajuće definicije iz Direktive 2008/115. U skladu s tom odredbom, državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području

Nizozemske može se zadržati kako bi se osigurao njihov odlazak u državu članicu u kojoj im je na valjan način priznat status izbjeglice ili supsidijarna zaštita.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Članak 59. Vw-a 2000. sadržava različite ovlašćujuće pravne osnove za zadržavanje. Člankom 59. stavkom 1. Vw-a 2000. prenesen je članak 15. Direktive 2008/115. Stoga je ta odredba pravna osnova za zadržavanje državljana trećih zemalja, u pogledu kojih se provodi postupak vraćanja u smislu Direktive 2008/115 kako bi se pripremio povratak i/ili proveo postupak vraćanja. Odluka o vraćanju sastavni je dio tog postupka vraćanja tako da je u skladu s tim propisom za zadržavanje potrebna odluka o vraćanju. Članak 59. stavak 2. Vw-a 2000 sadržava dodatnu osnovu za zadržavanje koja se ne temelji na Direktivi 2008/115. U skladu s tim stavkom zadržavanje se smatra nužnim za očuvanje javnog poretka ako su dokumenti koji su potrebni za vraćanje dostupni, odnosno ako će uskoro postati dostupni.
- 8 Na raspravi je državni tajnik pojasnio da članak 59. stavak 2. Vw-a 2000 u današnje vrijeme koristi kao osnovu samo za zadržavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u Nizozemskoj kojima je odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici, kako bi se osigurao njihov odlazak u tu državu članicu. Osim toga, zadržavanje nalaže samo ako stranac ne poštuje zahtjev kojim mu se nalaže odlazak bez odgode u dotičnu državu članicu. Iako je u skladu s člankom 62.a stavkom 3. Vw-a 2000 potrebno izdati odluku o vraćanju u slučaju neispunjavanja zahtjeva o odlasku, to se u praksi ne provodi u pogledu stranaca kojima je odobrena međunarodna zaštita. Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u tim se slučajevima protivi odluci o vraćanju.
- 9 Direktiva 2008/115 ostavlja prostor za nacionalne propise koji se odnose na situacije koje nisu obuhvaćene tom direktivom. Ona naime nema za cilj usklađivanje cjelokupnog nacionalnog zakonodavstva o boravku stranaca, nego se odnosi samo na izdavanje odluka o vraćanju i njihovu provedbu (vidjeti presudu od 6. prosinca 2011., Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 28. i 29.). Stoga Raad van State (Državno vijeće) smatra da nema razloga ograničiti tumačenje pojma vraćanja iz članka 59. stavka 2. Vw-a 2000 na odgovarajuću definiciju iz Direktive 2008/115.
- 10 Kako bi se moglo ocijeniti je li državni tajnik unatoč nepostojanju odluke o vraćanju zakonito zadržao strance, valja ispitati treba li primjenjivati Direktivu 2008/115 i, ako treba, imaju li države članice u okviru te direktive mogućnost zadržati strance u svrhu njihova odlaska na državno područje druge države članice.

Područje primjene Direktive 2008/115

- 11 U skladu s člankom 1. i člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/115, ta se direktiva odnosi na vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice. Budući da je u ovom slučaju riječ o odlasku u drugu državu članicu, a ne o udaljavanju u treću zemlju, postavlja se pitanje u kojem se opsegu standardi i postupci predviđeni Direktivom 2008/115 mogu primijeniti na ovu situaciju. U skladu s uvodnom izjavom 5. te direktive, ona bi 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. Osim toga, udaljavanje u drugu državu članicu nije obuhvaćeno pojmom vraćanja u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2008/115. Već iz tog razloga ovlast zadržavanja predviđena člankom 15. te direktive ne primjenjuje se u tim slučajevima. Ako se uvodna izjava 5. čita u vezi s člankom 3. točkom 1. i člankom 1. Direktive 2008/115, može se tvrditi da ta direktiva ne predviđa standarde i postupke koje Nizozemska u ovoj situaciji treba uzeti u obzir prilikom vraćanja stranaca u državu članicu u kojoj im je odobrena međunarodna zaštita. U tom slučaju zadržavanje tih stranaca uređeno je isključivo nacionalnim pravom.
- 12 Tomu se može prigovoriti činjenicom da se člankom 6. stavkom 2. Direktive 2008/115 izričito uređuje da države članice izdaju odluku o vraćanju ako državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom ne postupi u skladu sa zahtjevom da odmah ode u državu članicu koja mu je izdala valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje omogućuje pravo na boravak. Ta se odredba očito temeljila na uvjerenju da će državljanin treće zemlje u načelu ispuniti taj zahtjev jer mu u protivnom prijete udaljavanje u zemlju podrijetla.
- 13 Međutim, ta se odredba ne može bez daljnijega primijeniti na državljane trećih zemalja kojima je druga država članica priznala status izbjeglice ili supsidijarnu zaštitu. Udaljavanje u zemlju podrijetla u tom slučaju nije moguće zbog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja koje, među ostalim, valja poštovati na temelju članka 1. i članka 5. Direktive 2008/115 prilikom provedbe te direktive.
- 14 U ovim se predmetima statusom izbjeglice koji je strancima priznat posljedično isključuje vraćanje u njihovu zemlju podrijetla. Pitanje vraćanja u državu tranzita isto tako nije relevantno. Stranci usto nisu izjavili ni da žele dobrovoljno otići u drugu treću zemlju. Stoga, s obzirom na navedeno, izdavanje odluke o vraćanju kojom se nalaže ili utvrđuje obveza vraćanja s ciljem vraćanja u zemlju podrijetla ni u ovom slučaju nije moguće. Postavlja se pitanje pruža li se Direktivom 2008/115 državama članicama mogućnost da u tim slučajevima ne izdaju odluku o vraćanju i da zadrže strance bez takve odluke, kako bi osigurale odlazak u državu članicu koja im je priznala status izbjeglice.

Povoljnije odredbe

- 15 U skladu s odjeljcima 5.3 i 5.4 Priručnika o vraćanju, opća odredba članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115 vrijedi ako državljanin treće zemlje odbija dobrovoljno poći u državu članicu koja mu je odobrila međunarodnu zaštitu. Ako vraćanje ili udaljavanje u treću zemlju nije moguće i ako se udaljavanje državljanina treće zemlje u drugu državu članicu smatra povoljnijom mjerom, ta se osoba može udaljiti u državu članicu u kojoj može zakonito boraviti. Država članica koja je izdala dozvolu boravka u tim se okolnostima treba izjasniti kao suglasna da primi natrag državljanina treće zemlje. Osim toga, postupci za to udaljavanje uređeni su nacionalnim pravom.
- 16 U skladu s člankom 2.3. Priručnika o vraćanju, „povoljnije” u smislu članka 4. stavka 3. Direktive 2008/115 valja shvatiti kao povoljnije za stranca, a ne kao povoljnije za državu članicu. To u ovim predmetima dovodi do poteškoća jer stranci nisu ispunili zahtjev da odu na državno područje države članice u kojoj im je odobrena međunarodna zaštita. Čini se da radije nezakonito borave u Nizozemskoj nego zakonito u dotičnoj državi članici. Raad van State (Državno vijeće) pita koje okolnosti valja uzeti u obzir prilikom odvagivanja postoji li povoljnija odredba. Pritom je jasno da udaljavanje u državu podrijetla ne treba uzeti u obzir prilikom odvagivanja, s obzirom na to da se takva mjera ne može uskladiti s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.
- 17 Osim uvjeta da navedene nacionalne odredbe budu povoljnije, člankom 4. stavkom 3. Direktive 2008/115 zahtijeva se da one budu u skladu s Direktivom. Postavlja se pitanje je li nacionalni propis koji omogućuje zadržavanje s ciljem osiguranja odlaska u drugu državu članicu u skladu s Direktivom 2008/115. Odgovor na to ne pružaju ni Direktiva ni Priručnik o vraćanju.
- 18 Ako zadržavanje u svrhu odlaska u drugu državu članicu ne treba smatrati povoljnijim ili ako nije u skladu s Direktivom 2008/115 te se zadržavanje posljedično protivi Direktivi, bilo bi znatno teže prisiliti državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom kojima je u nekoj drugoj državi članici odobrena međunarodna zaštita da odu u tu državu članicu. U tom slučaju preostaje jedino mogućnost da se tom strancu nekoliko puta naloži odlazak u drugu državu članicu. Time bi se u Europskoj uniji onemogućila učinkovita politika vraćanja (cilj Direktive 2008/115 u skladu s njezinom uvodnom izjavom 2.) u pogledu tih stranaca.
- 19 Raad van State (Državno vijeće) smatra da postoje dva moguća ishoda. Prvi je taj da Direktivu 2008/115 valja tumačiti na način da odlazak državljanina treće zemlje u druge države članice u kojima im je odobrena međunarodna zaštita nije obuhvaćen područjem primjene te direktive. U tom slučaju primjenjuje se isključivo nacionalno pravo. Drugi je taj da Direktivu 2008/115 treba primijeniti na predmetnu situaciju. Tada se također može primijeniti nacionalno pravo, ali samo ako je ono povoljnije za dotičnog stranca i ako je u skladu s Direktivom 2008/115.