

**Predmet C-519/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

15. listopada 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Amtsgericht Hannover (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

12. listopada 2020.

**Zadržana osoba i žalitelj:**

K

**Podnositelj zahtjeva i ostale stranke u postupku:**

Landkreis Gifhorn

**Predmet glavnog postupka**

Nalog za utvrđivanje da su se rješenjem općinskog suda povrijedila prava zadržane osobe jer je za razdoblje od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020. naloženo zadržavanje u svrhu udaljavanja

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, osobito Direktive 2008/115; članak 267. UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li pravo Unije, osobito članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2008/115/EZ, tumačiti na način da nacionalni sud koji odlučuje o zadržavanju u svrhu udaljavanja u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati uvjete koji proizlaze iz odredbe, a osobito traje li izvanredno stanje, ako nacionalni zakonodavac pozivanjem na članak 18. stavak 1. u nacionalnom pravu odstupa od uvjetâ iz članka 16. stavka 1.?

2. Treba li pravo Unije, osobito članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115/EZ, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se do 1. srpnja 2022. privremeno dopušta smještaj zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje u zatvorskoj ustanovi iako u državi članici postoje posebne ustanove za zadržavanje i nije riječ o hitnom slučaju u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ kojim se to nužno zahtijeva?

3. Treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115/EZ 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 zatvorske ustanove, odnosno ministrica pravosuđa,

- „posebna ustanova za zadržavanje” ustrojena kao ogranak zatvorske ustanove te je stoga točno da ima svojeg upravitelja, ali se općenito kao jedan od nekoliko ogranaaka zatvorske ustanove nalazi pod nadležnosti uprave zatvorske ustanove?

4. Ako je odgovor na treće pitanje niječan:

treba li članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115/EZ tumačiti na način da je riječ o smještaju u „posebnoj ustanovi za zadržavanje” osoba koje čekaju udaljavanje ako zatvorska ustanova osnuje poseban ogranak za zadržavanje osoba koje čekaju udaljavanje, taj ogranak upravlja posebnim prostorom na kojem se nalaze tri zgrade unutar ograđenog područja za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje te se u jednoj od te tri zgrade privremeno smještaju isključivo zatvorenici koji izdržavaju 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 žičanom ogradom i na taj način zgrade nisu izravno povezane?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 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, članak 16. („Uvjeti za zadržavanje”) stavak 1., članak 18. („Hitni slučajevi”) stavci 1. i 3.

### **Navedene nacionalne odredbe i pripremni akti**

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) (Zakon o boravku,

radu i integraciji stranaca na saveznom području) (Zakon o boravku, u daljnjem tekstu: AufenthG), članak 62.a stavak 1. (u verziji koja je bila na snazi od 29. srpnja 2017. do 20. kolovoza 2019.); dio odredbe koji je relevantan u ovom slučaju glasio je: „Zadržavanje u svrhu udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. [...]”

Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (Drugi zakon o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja od 15. kolovoza 2019.), članak 1. točka 22., članci 6. i 8.

Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 22 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Obrazloženje prijedloga zakona u pogledu članka 1. točke 22. Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja)

### **Kratki pregled činjenica i postupka**

- 1 Ausländerbehörde des Landkreises Gifhorn (Tijelo za strance okruga Gifhorn, Njemačka, u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) vodi postupak udaljavanja pakistanskog državljanina u Pakistan. Zadržana osoba obvezna je napustiti državno područje. Izjavila je da neće dobrovoljno ispuniti svoju obvezu napuštanja državnog područja te je nakon toga nestala i više se nije javljala. Zadržana osoba pronađena je i uhićena 11. kolovoza 2020. u autobusu koji je prometovao na liniji od Berlina do Bruxellesa. Nadležni općinski sud istog je dana naložio zadržavanje u svrhu udaljavanja (osiguravanje udaljavanja) do uključivo 25. rujna 2020. Općinski sud odbio je žalbu 2. rujna 2020. Nadležni zemaljski sud odbio je žalbu 8. rujna 2020.
- 2 Zadržana osoba premještena je 11. kolovoza 2020. u Justizvollzugsanstalt Hannover (zatvorska ustanova u Hannoveru, Njemačka, u daljnjem tekstu: zatvorska ustanova), ogranak u Langenhagenu.
- 3 Podnositelj zahtjeva pokrenuo je postupak izdavanja zamjenske putne isprave, za što je prema navodima tijelâ savezne zemlje potrebno otprilike šest tjedana. Za zadržanu osobu rezerviran je let 12. kolovoza 2020. Zamjenska putna isprava zadržane osobe koja je u Langenhagen pristigla sredinom rujna 2020. vrijedi do 31. prosinca 2020. i sadržava napomenu s datumom leta, brojem leta i odredištem.
- 4 Zadržana osoba dovezena je u zračnu luku u Frankfurtu 23. rujna 2020. Međutim, zračni prijevoznik nije prevezao zadržanu osobu, s obzirom na to da ta osoba nije htjela letjeti. U tim je okolnostima u obzir mogao doći samo prijevoz zadržane osobe uz sigurnosnu pratnju. Kako bi organizirao takav prijevoz, podnositelj zahtjeva zatražio je da se zadržavanje u svrhu udaljavanja produlji do 12. studenoga 2020.
- 5 To je obrazložio činjenicom da je za izdavanje druge zamjenske putne isprave opet potrebno otprilike šest tjedana. Nije izgledno da će vraćanje bez pratnje

polučiti uspjeh. Stoga se 10. studenoga 2020. namjerava provesti mjera vraćanja žalitelja čarter letom uz sigurnosnu pratnju koju provode bavarska tijela.

- 6 Tijelo je u zahtjevu navelo da se za zadržanu osobu i dalje predviđa zadržavanje u zatvorskoj ustanovi u Hannoveru, odnosno u ogranku u Langenhagenu.
- 7 Sud koji je uputio zahtjev opisuje zatvorsku ustanovu u Hannoveru, odnosno ogranak u Langenhagenu, na sljedeći način: ogranak u Langenhagenu nadležan je za smještaj zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje u centralnom dijelu Donje Saske. Njime kao takvim upravlja zatvorski službenik. Cijelu zatvorsku ustanovu u Hannoveru, koja je jedna od većih u Donjoj Saskoj i koja ima otprilike 600 zatvorskih mjesta, vodi upravitelj ustanove koji kao takav ima operativnu odgovornost i u pogledu ogranka u Langenhagenu. Zatvorsku ustanovu u Hannoveru te stoga i ogranak u Langenhagenu, kao i ostale zatvore u Donjoj Saskoj, nadzire ministarstvo pravosuđa kojim upravlja ministrica pravosuđa.
- 8 Prostor ogranka nalazi se na rubnom području grada Langenhagena. Riječ je o prostoru na kojem su se nekoć nalazile vojarnje. Ograđen je visokom žičanom ogradom. Na prostoru na kojem je smješten ogranak, nalaze se dvije dvokatne zgrade otprilike jednake veličine. Na prozorima se nalaze rešetke. Kraj jedne od zgrada nalazi se još jedna manja zgrada i prostor za prolaz motornih vozila, koji se upotrebljava kao ulaz za posjetioce i osoblje ustanove te za ulazak i izlazak vozila. Tri zgrade okružuju dvorište s drvećem slično parku, ali je ono zaključano te se ne upotrebljava. Ispred svake zgrade nalazi se ograđeno područje u kojem zadržane osobe koje čekaju udaljavanje smiju boraviti dva sata dnevno. Trenutačno se ondje može smjestiti do 48 zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje (42 muške osobe i 6 ženskih osoba). U jednoj od zgrada (zgrada 1) smještene su muške osobe koje čekaju udaljavanje. Druga zgrada (zgrada 2) upotrebljava se, u skladu s popunjenosti, za ženske i druge muške osobe koje čekaju udaljavanje. Zadržanim osobama omogućuju se dnevni posjeti, višesatni boravak na otvorenom prostoru, pristup internetu i posjedovanje mobilnog telefona. U sobe se smješta isključivo po jedna osoba. Na zahtjev se može izvršiti smještaj u zajednicu. Od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020. zgrada 3 upotrebljavala se za zatvorenike koji su izdržavali kaznu zatvora ili kratku kaznu zatvora u trajanju do tri mjeseca. Zatvorska ustanova osiguravala je da zadržane osobe i zatvorenici budu odvojeni, odnosno izvršenje se provodilo u odvojenim zgradama koje nisu bile izravno povezane.

#### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 9 Ovaj sud smatra da je tumačenje prava Unije relevantno za donošenje odluke u pogledu pitanja je li nalog za zadržavanje od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020. bio nezakonit.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se nije smjelo naložiti zadržavanje u svrhu udaljavanja ako se moglo predvidjeti da će se ono provesti protivno odredbi

članka 62.a stavka 1. AufenthG-a koju treba tumačiti s obzirom na članak 16. stavak 1. prvu rečenicu Direktive 2008/115.

- 11 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, smještajem zadržane osobe u ogranku u Langenhagenu od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020. povrijedila se odredba članka 62.a stavka 1. AufenthG-a. Naime, zadržavanje u svrhu udaljavanja nije provedeno u „posebnoj ustanovi za zadržavanje”. U pogledu ogranka zatvorske ustanove u Langenhagenu, od 25. rujna 2020. do 2. listopada 2020. više nije bila riječ o takvoj „posebnoj ustanovi za zadržavanje” jer su na prostoru ogranka uz zadržane osobe koje čekaju udaljavanje (žalitelj u zgradi 1) bili smješteni i zatvorenici (u zgradi 3). Kako bi bila riječ o „posebnoj ustanovi za zadržavanje”, potrebno je prostorno i organizacijsko odvajanje od zatvora. Takvo odvajanje nije postojalo u predmetnom razdoblju. Naime, tri su zgrade u neposrednoj međusobnoj blizini i može im se pristupiti samo prolaskom kroz zajednički ulaz, odnosno kroz navedeni prostor za prolaz motornih vozila. Točno je da ogrank za zadržavanje u svrhu udaljavanja u Langenhagenu ima svojeg upravitelja, ali je ondje i za zatvorenike i za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje angažirano isto zatvorsko osoblje. Iako posebne vještine zatvorskih službenika prilikom nadzora, skrbi i brige o zatvorenicima (koji se nalaze u zatvoru tijekom duljeg razdoblja) mogu biti bitan razlog za svrstavanje ustanove za zadržavanje u svrhu udaljavanja u nadležnost pravosudne uprave, sud smatra da su unatoč tomu potrebne mjere za odgovarajuće prostorno i organizacijsko odvajanje zatvorenika i zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev svoju bi odluku prilikom vlastitog tumačenja prava Unije temeljio na članku 62.a stavku 1. AufenthG-a u verziji koja je bila na snazi od 29. srpnja 2017. do 20. kolovoza 2019. Međutim, ta se odredba izmijenila na temelju članka 1. točke 22. Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja od 15. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni zakona) na način da se u skladu s njome dopuštao prethodno opisani smještaj. Sud koji je uputio zahtjev smatra da izmjena provedena na temelju navedenog zakona ipak nije u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115 od kojeg nacionalni zakonodavac nije smio odstupiti.
- 13 Točno je da se nacionalni zakonodavac prilikom donošenja Zakona o izmjeni zakona pozvao na to da je riječ o hitnom slučaju u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115. Međutim, neovisno o pitanju je li u trenutku donošenja Zakona o izmjeni zakona bila riječ o takvom hitnom slučaju, taj bi hitni slučaj trebao trajati još i danas. Iako se preopterećenost zatvorskih ustanova odnosno ustanova za zadržavanje čini uvjerljivom zbog pandemije bolesti COVID-19 i povećane potrebe za prostorom i održavanjem razmaka u tim ustanovama koja je povezana s time, ta se preopterećenost ne može pripisati postojanju iznimno velikog broja državljana trećih zemalja. Ni Obrazloženje prijedloga zakona o izmjeni zakona ne sadržava nikakav uvjerljiv prikaz hitnog slučaja.
- 14 Budući da zakonodavac Zakonom o izmjeni zakona namjerava odstupiti od članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115 te se pritom poziva na hitni slučaj u

smislu članka 18. stavka 1. te direktive, najprije se postavlja prvo pitanje, odnosno treba li sud koji odlučuje o nalogu za zadržavanje sam u svakom postupku povodom naloga za zadržavanje s ciljem udaljavanja utvrditi je li riječ o hitnom slučaju ili treba prihvatiti zakonodavčevo utvrđenje bez provođenja vlastite ocjene pojedinačnog slučaja.

- 15 Ako sud koji nalaže zadržavanje sam treba ispitati je li riječ o hitnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev smatra da nisu ispunjeni uvjeti takvog hitnog slučaja, tako da se u tom slučaju postavlja drugo pitanje, odnosno treba li na temelju članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115 Zakon o izmjeni zakona izuzeti iz primjene.
- 16 U slučaju potvrdnog odgovora i na to pitanje, odlučujuće je tumačenje pojma „posebna ustanova za zadržavanje”. Trećim pitanjem treba pojasniti je li točno da se ustanova za zadržavanje u svrhu udaljavanja ne može smatrati „posebnom ustanovom za zadržavanje” već zbog svojeg organizacijskog svrstavanja u nadležnost pravosudne uprave. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, četvrtim pitanjem treba pojasniti konkretne zahtjeve koje treba ispunjavati „posebna ustanova za zadržavanje”, a osobito protivi li se upotreba zgrade za zatvorenike unutar ograđenog objekta tome da je se smatra „posebnom ustanovom za zadržavanje”.