

Predmet C-39/21 PPU**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. siječnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nizozemska)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

26. siječnja 2021.

Žalitelj:

X

Druga stranka u postupku:

Staatssecretaris van Justitie und Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na žalbu stranca X protiv nastavka zadržavanja u svrhu udaljavanja, koje mu je određeno.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovim zahtjevom za prethodnu odluku, upućenim u skladu s člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev pita Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) je li taj sud u skladu s pravom Unije dužan po službenoj dužnosti ispitati zakonitost svih uvjeta za zadržavanje u svrhu udaljavanja. To je pitanje već upućeno zahtjevom za prethodnu odluku od 23. prosinca 2020. koji je podnio najviši nizozemski upravni sud, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) (u daljnjem tekstu: Afdeling) (predmet C-704/20). Međutim, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, navedeni zahtjev za prethodnu odluku nije potpun. Prema njegovu mišljenju, bitno je utvrditi predstavlja li nizozemski postupak zadržavanja u svrhu udaljavanja, u

kojem zakonitost tog zadržavanja nije dopušteno ispitivati po službenoj dužnosti, još uvijek djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

Prethodna pitanja

1. Je li državama članicama, uzimajući u obzir članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u vezi s člancima 6. i 53. Povelje i s obzirom na članak 15. stavak 2. točku (b) Direktive o vraćanju, članak 9. stavak 3. Direktive o prihvatu kao i članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin, dopušteno da sudski postupak, u kojem se može pobijati zadržavanje u svrhu udaljavanja koje su naložila tijela, urede na način da je sudu zabranjeno po službenoj dužnosti razmotriti i ocijeniti sve aspekte zakonitosti zadržavanja te da se, u slučaju utvrđenja po službenoj dužnosti da je zadržavanje nezakonito, to nezakonito zadržavanje mora odmah prekinuti i naložiti trenutno puštanje stranca? Ako Sud Europske unije smatra da takvo nacionalno pravilo nije u skladu s pravom Unije, znači li to onda i da je, ako stranac od suda zatraži da ga se pusti, taj sud uvijek obavezan po službenoj dužnosti aktivno i temeljito razmotriti i ocijeniti sve relevantne činjenice i elemente zakonitosti zadržavanja?

2. Treba li na prvo pitanje, uzimajući u obzir članak 24. stavak 2. Povelje u vezi s člankom 3. točkom 9. Direktive o vraćanju, člankom 21. Direktive o prihvatu i člankom 6. Uredbe Dublin, odgovoriti drukčije ako je stranac kojeg su tijela zadržala maloljetan?

3. Proizlazi li iz prava na djelotvoran pravni lijek, kao što je zajamčeno člankom 47. Povelje, u vezi s člancima 6. i 53. Povelje kao i s obzirom na članak 15. stavak 2. točku (b) Direktive o vraćanju, članak 9. stavak 3. Direktive o prihvatu i članak 28. stavak 4. Uredbe Dublin, da sud u svakom stupnju, ako stranac pred tim sudom zatraži da se ukine zadržavanje u svrhu udaljavanja i da ga se pusti, svaku odluku o tom zahtjevu mora u dovoljnoj mjeri materijalno obrazložiti, ako je pravni lijek podnesen na način predviđen u toj državi članici? Ako Sud smatra da nacionalna pravna praksa, prema kojoj se sud u drugom i time zadnjem stupnju odlučivanja može ograničiti na to da odluku o tome donese bez ikakva materijalnog obrazloženja, s obzirom na način kako je taj pravni lijek u toj državi članici inače uređen, nije u skladu s pravom Unije, znači li to onda da se, s obzirom na osjetljivu situaciju stranca, veliko značenje u postupcima s područja prava stranaca i utvrđenje da ti postupci, koji u pogledu pravne zaštite odstupaju od svih drugih upravnih postupaka, predviđaju ista minorna postupovna jamstva za stranca kao i postupak zadržavanja, treba smatrati da takva ovlast suda koji u drugom i time zadnjem stupnju odlučuje u predmetima azila i redovnim predmetima koji se odnose na strance isto tako nije u skladu s pravom Unije? Treba li na ta pitanja s obzirom na članak 24. stavak 2. Povelje odgovoriti drukčije ako je stranac koji pobija odluku tijela s područja prava stranaca maloljetan?

Navedene odredbe prava Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članci 6., 24., 47., 52. i 53.

Direktiva 2008/115 (Direktiva o vraćanju), članci 3., 5. i 15.

Direktiva 2013/33 (Direktiva o prihvatu), članci 2., 9. i 21.

Uredba br. 604/2013 (Uredba Dublin), članci 6. i 28.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), članak 5.

Navedene nacionalne odredbe

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), članci 85., 89., 91., 94. i 96.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Žalitelj X marokanski je državljanin. On je zadržan u očekivanju udaljavanja u Maroko. Žalbu protiv tog zadržavanja sud koji je uputio zahtjev proglasio je 14. prosinca [2020.] neosnovanom. O žalbi podnesenoj protiv te odluke još nije odlučeno. Dana 8. siječnja 2021. žalitelj je, osim toga, podnio žalbu protiv nastavka svojeg zadržavanja.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 2 Žalitelj smatra da treba biti pušten jer se ne može očekivati da će biti udaljen u razumnom roku. Druga stranka u postupku uputila je na činjenicu da je postupak povodom zahtjeva za zamjensku putnu ispravu još uvijek u tijeku i da marokanska tijela nisu izjavila da se putna isprava neće izdati.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 3 Kada je riječ o postupcima zadržavanja stranaca u skladu s Direktivom o vraćanju (Direktiva 2008/115), Direktivom o prihvatu (Direktiva 2013/33) ili Uredbom Dublin (Uredba br. 604/2013), u Nizozemskoj je sve do nedavno ustaljena sudska praksa Afdelinga bila da sud samo na temelju činjenica i okolnosti koje stranac iznese može ocijeniti je li stranac zakonito zadržan. Ako taj sud utvrdi da je zadržavanje stranca nezakonito iz drugih razloga od onih koje je naveo stranac, on ga ne smije pustiti.
- 4 U međuvremenu su se pojavile sumnje u održivost te ustaljene sudske prakse. Dana 23. prosinca 2020. Afdeling je Sudu uputio pitanje mora li sud u

predmetima koji se odnose na strance ispitati zakonitost zadržavanja po službenoj dužnosti (predmet C-704/20). Sud koji je uputio zahtjev smatra se primoranim nadopuniti navedeno prethodno pitanje jer nije jasno udovoljava li način na koji je u Nizozemskoj uređen žalbeni postupak u predmetima koji se odnose na zadržavanje u svrhu udaljavanja zahtjevima postavljenim u pogledu djelotvornog pravnog lijeka u smislu članka 47. Povelje. Taj sud upućuje na činjenicu da Afdeling u svojem zahtjevu za prethodnu odluku nije spomenuo navedeni članak. Afdeling se samo pozvao na pravo na slobodu sadržano u članku 5. EKLJP-a i članku 6. Povelje te je objasnio da potonje navedeni članak prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju jamči i pravo na djelotvoran pravni lijek. Prema shvaćanju Afdelinga, nizozemski postupak u području prava stranaca i nizozemska sudska praksa u tom pogledu udovoljavaju članku 5. EKLJP-a. U predmetu C-704/20 Sudu se samo uputilo pitanje pruža li članak 6. Povelje možda više zaštite nego što to Afdeling izvodi iz članka 5. EKLJP-a.

- 5 Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, nizozemski postupak u području prava stranaca ne jamči djelotvoran pravni lijek i stoga ne ispunjava zahtjeve EKLJP-a i Povelje. Stoga taj sud predlaže Sudu da na pitanja koja se postavljaju u oba prethodna postupka odgovori na način da je sud obvezan po službenoj dužnosti ispitati zakonitost zadržavanja stranaca. Puka ovlast ispitivanja po službenoj dužnosti nije dostatna jer to dovodi do pravne nesigurnosti. Tako bi za stranca, koji ne može sam odabrati koji će sudac odlučivati o njegovoj stvari, širina pravne zaštite koju uživa ovisila o slučajnosti.
- 6 Budući da u pravu Unije i u EKLJP-u nisu sadržane nikakve odredbe o tome kako se mora ispitati zakonitost zadržavanja, primjenjuje se načelo postupovne autonomije. Poštujući načela proporcionalnosti i djelotvornosti, države članice mogu uspostaviti vlastita postupovna pravila. Sud koji je uputio zahtjev, međutim, naglašava da se temeljna prava uvijek moraju poštovati te stoga postavlja pitanje potrebnog opsega pravne zaštite koja se pruža tim vlastitim postupovnim pravilima. Činjenica da ESLJP nije izričito odlučio da postoji obveza prema kojoj se zadržavanje po službenoj dužnosti mora ispitati ne znači da nizozemski postupak ne krši članak 5. EKLJP-a. Štoviše, sudu koji je uputio zahtjev čini se da je to tako očigledno da nezakonito zadržavanje mora prestati pa da zato predmetno pitanje još nikad nije bilo postavljeno.
- 7 Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje nije li u sudskom postupku uvijek na tijelima da dokažu da je zadržavanje zakonito. Naime, tijela su ta koja zadržavanjem drastično zadiru u temeljno pravo slobode. Ako je teret dokaza na tijelima, onda sud, neovisno o navodima stranca, mora biti uvjeren u zakonitost zadržavanja na temelju navoda tijela. Ako sud u to nije uvjeren, zadržavanje se mora ukinuti.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev navodi niz presuda Suda. U presudi od 6. studenoga 2012., Otis, C-199/11, EU:C:2012:684, Sud je odlučio da sud, kako bi prema mjerilima članka 47. Povelje mogao „odlučiti [...] treba imati nadležnost ispitati sve činjenične i pravne elemente relevantne za predmet koji se vodi pred njim” (t.

- 49.). Premda činjenični i pravni elementi iz presude od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, nisu istovjetni glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev i iz te presude izvodi da sud uvijek mora moći, te je čak obvezan, temeljito razmotriti činjenične okolnosti slučaja i u cijelosti nadzirati zakonitost zadržavanja.
- 9 Naposljetku, Sud je u presudi od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 i C-925/19, EU:C:2020:367, odlučio da se sud, koji svoju ovlast za ispitivanje zakonitosti zadržavanja ne može izvesti ni iz jedne nacionalne odredbe, mora za to proglasiti nadležnim na temelju članka 47. Povelje. Čak i ako u tom predmetu nije bilo sudskog ispitivanja, sud koji je uputio zahtjev se pita daje li mu članak 47. Povelje stoga ovlast da po službenoj dužnosti ispita zakonitost zadržavanja, ako važeći postupak ne predstavlja djelotvoran pravni lijek.
 - 10 Nizozemski postupak u području prava stranaca sadržava niz jamstava s ciljem osiguranja prikladnog pravnog lijeka, poput, primjerice, sudskog nadzora svakog oduzimanja slobode, prava stranca na saslušanje ako se njegovo zadržavanje ispituje prvi put i pravo na besplatnu pravnu pomoć. Sud koji je uputio zahtjev, međutim, sumnja jesu li ta jamstva dostatna kako bi se taj postupak mogao smatrati djelotvornim pravnim lijekom. Te se sumnje pojačavaju time da se Afdeling, koji odlučuje u drugom i zadnjem stupnju, može ograničiti na takozvano „skraćeno obrazloženje”. Ako stranac podnese žalbu protiv odbijanja svojeg zahtjeva za puštanje, Afdeling u načelu može odlučiti o stvari bez materijalnog obrazloženja.
 - 11 Sud koji je uputio zahtjev pita Sud može li biti riječ o djelotvornom pravnom lijeku ako u drugom stupnju nema obveze obrazloženja odluke. Po njegovu se mišljenju na to pitanje treba odgovoriti niječno. Osobito je zabrinjavajuće da stranac u slučaju nastavljenog zadržavanja i podnošenja kasnijeg novog pravnog lijeka ne zna zašto se njegovo zadržavanje inicijalno nije smatralo nezakonitim. Takav nedostatan pravni lijek naglasio bi i značenje ispitivanja zakonitosti po službenoj dužnosti.
 - 12 Zaključno, sud koji je uputio zahtjev upućuje na činjenicu da su zabrana ispitivanja zakonitosti po službenoj dužnosti i skraćeno obrazloženje u žalbenom postupku primjenjivi i u slučajevima koji se odnose na maloljetne strance. Stoga upućuje Sudu pitanje postoji li u pogledu pitanja predstavlja li nizozemski postupak djelotvoran pravni lijek razlika ako je taj stranac maloljetan.