

Predmet C-50/24 [Danané]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. siječnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil du Contentieux des étrangers (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. siječnja 2024.

Tužiteljica:

X

Tuženik:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

Uvodna napomena

- 1 Ovaj zahtjev za prethodnu odluku dio je niza od sedam predmeta (pod brojevima predmeta C-50/24 do C-56/24) koje je pred Sudom istog dana pokrenuo sud koji je uputio zahtjev, odnosno Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija), te se odnosi na dolazak zrakoplovom u briselsku zračnu luku (Belgija) državljana trećih zemalja koji su na dan svojeg dolaska na granici podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu. U svakom su od tih predmeta u pogledu tih podnositelja zahtjeva donesene odluke o odbijanju ulaska, nakon kojih su uslijedile odluke o „zadržavanju na određenom mjestu na granici” i odluke o „zadržavanju na određenom mjestu”, a zatim su donesene odluke o „odbijanju statusa izbjeglice i odbijanju statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita” koje predstavljaju pobijane odluke.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 2 Tužiteljica je 17. listopada 2023. zrakoplovom stigla u briselsku zračnu luku u kojoj je istog dana podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 3 U odnosu na tužiteljicu istog je dana donesena odluka o odbijanju ulaska i odluka o „zadržavanju na određenom mjestu na granici”, a to je u ovom slučaju „tranzitni centar Caricole”.
- 4 Office des étrangers (Ured za strance, Belgija) [glavna uprava Servicea public fédéral Intérieur (Ministarstvo unutarnjih poslova, Belgija (SPF)), koja je zadužena za provedbu loija du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.) i arrêtéa royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Kraljevska uredba od 8. listopada 1981. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca)] je 23. listopada 2023., nakon što je prikupio tužiteljčine izjave, prosljedio spis o „postupku na granici” Commissairu général aux réfugiés et aux apatrides (opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija) (u daljnjem tekstu: CGRA). CGRA je, u skladu s belgijskim pravom, tijelo nadležno za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu (što odgovara pojmu „tijelo odlučivanja”) u smislu Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/33).
- 5 CGRA je tužiteljicu 31. listopada 2023. pozvao na osobni razgovor koji se trebao održati 17. studenoga 2023.
- 6 Ministar je 14. studenoga 2023. donio „odluku o zadržavanju na određenom mjestu” (prilog 39.bis) kojom se, među ostalim, tužiteljici dozvoljava ulazak u Kraljevinu, ali je se istodobno zadržava „kako bi se odredili elementi na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koji se bez zadržavanja podnositeljice zahtjeva ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega”.
- 7 Ta nova odluka nije dovela ni do kakve fizičke ili stvarne promjene u mjestu na kojem je tužiteljica zadržana, odnosno i dalje je zadržana u „tranzitnom centru Caricole”.
- 8 CGRA je 17. studenoga 2023. saslušao tužiteljicu.
- 9 Tužiteljica je 22. studenoga 2023. dostavila svoje primjedbe o sadržaju tog razgovora.
- 10 CGRA je 7. prosinca 2023. donijela odluku o „odbijanju statusa izbjeglice i odbijanju statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita”, koja je tužiteljici dostavljena 8. prosinca 2023.

- 11 Tužiteljica je tužbom od 18. prosinca 2023. pokrenula postupak pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima).

Pravni okvir

Postupak na granici

- 12 Prilikom dolaska u Belgiju, stranac koji dođe na granični prijelaz bez potrebnih dokumenata i kojem je odbijen status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita ili čiji zahtjev za azil CGRA nije razmatrao, [...] prisilno se udaljava ili vraća te ga se, ovisno o slučaju, [...] može vratiti na granicu zemlje iz koje je pobjegao i gdje bi, prema njegovim izjavama, njegov život ili sloboda bili ugroženi” (članak 72. stavak 3. Kraljevske uredbe od 8. listopada 1981. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca).
- 13 Kada podnositelj zahtjeva tijelima odgovornima za kontrolu na granicama podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, službenici savezne policije provode prve provjere prije prosljeđivanja spisa Uredu za strance koji će evidentirati (osobito izjave podnositelja zahtjeva koje se odnose na njegov identitet, porijeklo i smjer putovanja te njegove odgovore na upitnik o razlozima zbog kojih je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu) i podnijeti zahtjev.
- 14 Nakon što provede prethodno navedeno evidentiranje, Ured za strance spis prosljeđuje CGRA-u.
- 15 CGRA u pravilu zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra u okviru „standardnog” postupka (u roku od šest mjeseci, odnosno 21 mjeseci u određenim iznimnim slučajevima, nakon primitka zahtjeva za međunarodnu zaštitu).
- 16 U okviru te vrste postupka, CGRA-ovo razmatranje i ocjena odnose se na meritum zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 17 Na temelju članka 57/6 stavka 1. Zakona od 15. prosinca 1980., CGRA tako može donijeti odluku o:
- odobrenju statusa izbjeglice;
 - odbijanju statusa izbjeglice i odobrenju statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita;
 - odbijanju statusa izbjeglice i odbijanju statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita;
 - odbijanju statusa izbjeglice i isključenju iz statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita;
 - isključenju iz statusa izbjeglice.

- 18 Posebno kad je podnositelj zahtjeva zadržan na određenom mjestu (primjerice mjestu zadržavanja na državnom području ili na granici, što je slučaj u ovom predmetu), odluku treba donijeti u hitnom postupku (članak 57/6 stavak 2. Zakona od 15. prosinca 1980., kojim se prenosi članak 31. stavak 7. Direktive).
- 19 U okviru hitnog postupka CGRA daje prednost razmatranju tih spisa, odnosno razmatra ih „prije svih drugih spisa”, te donosi iste odluke kao i u okviru „standardnog” postupka.
- 20 Postoji i takozvani „ubrznani” postupak (vidjeti točke 22. i 23. ovog sažetka).
- 21 Na temelju članka 43. Direktive 2013/32, naslovljenog „Postupci na granici”:
- „1. Države članice mogu utvrditi postupke u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II., s ciljem donošenja odluka na granici ili tranzitnim zonama u državi članici o:
- (a) dopustivosti zahtjeva u skladu s člankom 33., koji je podnesen na tom mjestu; i/ili
 - (b) sadržaju zahtjeva u postupku iz članka 31. stavka 8.
2. Države članice osiguravaju da se odluka u okviru postupaka iz stavka 1. donese u razumnom roku. Ako odluka nije donesena u roku od 4 tjedna, podnositelju se zahtjeva dozvoljava ulazak u državno područje države članice s ciljem obrade njegovog ili njezinog zahtjeva u skladu s drugim odredbama ove Direktive.
- [...]”
- 22 Postupak iz članka 31. stavka 8., o kojem je riječ u članku 43. stavku 1. točki (b), „ubrznani” je postupak razmatranja. Na temelju te odredbe, „[d]ržave članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:
- (a) je podnositelj zahtjeva prilikom podnošenja svog zahtjeva i činjenica pokrenuo samo pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjavaju li on ili ona uvjete kao ovlaštenici međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU; ili
 - (b) podnositelj zahtjeva dolazi iz [sigurne] zemlje porijekla za potrebe ove Direktive; ili
 - (c) je podnositelj obmanuo tijela podnošenjem [lažnih] informacija ili dokumenata ili je prešutio važne informacije ili dokumente u pogledu svog identiteta i/ili nacionalnosti, što bi moglo negativno utjecati na odliku; ili

- (d) je vjerojatno da je podnositelj zahtjeva zlonamjerno uništio ili otuđio osobnu ili putnu ispravu koja bi pomogla prilikom utvrđivanja njegovog identiteta ili državljanstva; ili
 - (e) je podnositelj zahtjeva dao očigledno nedosljedne i suprotne, očigledno lažne ili očigledno slabo vjerojatne izjave koje su u suprotnosti s dovoljno provjerenim informacijama o državi porijekla, zbog čega je njegov zahtjev očigledno neuvjerljiv u pogledu tvrdnje da on ili ona ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju 2011/95/EU; ili
 - (f) je podnositelj zahtjeva uložio naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu koji nije dopušten u skladu s člankom 40. stavkom 5.; ili
 - (g) je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio izvršenje prijašnje ili neposredne [nadolazeće] odluke na temelju koje bi mogao biti otklonjen [udaljen]; [ili]
 - (h) je podnositelj zahtjeva nezakonito ušao na državno područje države članice ili produžio svoj boravak te se bez pravoga razloga nije javio tijelima ni podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u najkraćem vremenu, ovisno o okolnostima svog ulaska; ili
 - (i) podnositelj zahtjeva odbija ispuniti obvezu davanja otisaka svojih prstiju [...]; ili
 - (j) se podnositelj zahtjeva može iz ozbiljnih razloga smatrati opasnošću za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice, ili ako je podnositelj zahtjeva iz ozbiljnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu bio prisilno protjeran.”
- 23 Taj se ubrzani postupak u belgijskom pravu predviđa člankom 57/6/1 stavkom 1. Zakona od 15. prosinca 1980., čiji je tekst sličan tekstu članka 31. stavka 8. Direktive 2013/32. Na temelju članka 57/6 stavka 2. tog zakona, ubrzani se postupak primjenjuje i u slučaju zadržavanja „na granicama” i „u Kraljevini” (vidjeti točku 29. i sljedeće točke ovog sažetka). Rok za razmatranje predviđen u belgijskom pravu traje 15 radnih dana od primitka spisa koji je proslijedio Ured za strance. Riječ je o instruktivnom roku jer za njegovo nepoštovanje nema nikakvih posljedica.
- 24 Kad je riječ o članku 43. Direktive 2013/32 (postupci na granici), u belgijsko pravo ga se prenosi člankom 57/6/4 Zakona od 15. prosinca 1980., kojim se određuje:

„Kad je riječ o strancu koji želi ući u Kraljevinu a ne ispunjava uvjete utvrđene u člancima 2. i 3. te je na granici podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, CGRA je nadležan njegov zahtjev proglasiti nedopuštenim na temelju članka 57/6 stavka 3. ili donijeti odluku o meritumu zahtjeva u

situacijama iz članka 57/6/1 stavka 1. prvog podstavka točkaka (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), (i) ili (j).

Ako se ne može primijeniti prvi podstavak, [CGRA] odlučuje da je potrebno naknadno razmatranje nakon kojeg ministar ili osoba koju on ovlasti podноситelju zahtjeva dozvoljava da uđe u Kraljevinu u skladu s člankom 74/5 stavkom 4. točkom 4°.

Ako u roku od četiri tjedna od primitka zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je proslijedio ministar ili osoba koju on ovlasti [CGRA] nije donio nikakvu odluku, ministar ili osoba koju on ovlasti podноситelju zahtjeva također dozvoljava da uđe u Kraljevinu u skladu s člankom 74/5 stavkom 4. točkom 5°.”

25 U okviru takvog postupka, moguća su četiri ishoda:

1. donošenje odluke o nedopuštenosti u pravilu u roku od 15 radnih dana od primitka zahtjeva koji je proslijedio Ured za strance, u slučajevima navedenima u članku 57/6 stavku 3. Zakona od 15. prosinca 1980., odnosno ako:

„1° podnositelj zahtjeva već uživa stvarnu zaštitu u prvoj zemlji azila [...];

2° treća zemlja može se smatrati sigurnom trećom zemljom [...];

3° podnositelj zahtjeva već uživa međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici Europske unije;

4° podnositelj zahtjeva je državljanin države članice Europske unije [...], osim ako ne podnese dokaze iz kojih proizlazi da će u toj državi članici biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi [...];

5° podnositelj zahtjeva naknadno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u kojem ne postoji nijedan novi element ili činjenica [...] niti je navodi podnositelj zahtjeva;

6° nakon donošenja konačne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, koji je podnesen u njegovo ime [...], maloljetni stranac se ne pozove na konkretne činjenice koje opravdavaju zaseban zahtjev. [...]

2. donošenje odluke o meritumu u ubrzanom postupku, pod uvjetom da je riječ o jednim od predviđenih slučajeva (svi prethodno navedeni slučajevi ubrzanog postupka osim slučaja u kojem podnositelj zahtjeva odbija dati otiske svojih prstiju)

3. donošenje odluke o naknadnom razmatranju ako nije moguće donijeti nijednu od prethodno navedenih odluka
 4. nedonošenje odluke.
- 26 U pripremnim aktima koji se odnose na belgijsko zakonodavstvo navodi se da, „ako stranac ne poštuje uvjete za ulazak na državno područje i na granici podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, obuhvaćen je područjem primjene Direktive 2013/32/EU (Direktiva o postupcima) i Direktive 2013/33/EU (Direktiva o prihvatu). Do završetka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, može ,ostati u državi članici, uključujući na granici ili u tranzitnoj zoni te države članice' (članak 2. točka (p) Direktive 2013/32/EU)“.

Mjesto zadržavanja: zadržavanje na granicama i zadržavanje u Kraljevini

- 27 Dok se odvija postupak razmatranja zahtjeva, podnositelj zahtjeva može biti zadržan.
- 28 Za zadržavanje stranaca s nezakonitim boravkom u zatvorenim centrima nadležan je Ured za strance. U Zakonu od 15. prosinca 1980. navode se situacije u kojima se podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu može zadržati u administrativnom pritvoru na određenom mjestu.
- 29 To se „određeno mjesto zadržavanja“ može nalaziti „na granicama“ ili „u Kraljevini“.

Zadržavanje na granicama

- 30 Kad je riječ o zadržavanju na granicama, člankom 74/5 stavkom 1. Zakona od 15. prosinca 1980. određuje se:

„Sljedeće se osobe mogu zadržati na određenom mjestu na granicama dok čekaju dozvolu za ulazak u Kraljevinu ili svoje prisilno udaljavanje ili vraćanje izvan državnog područja:

- 1° stranac kojeg, u skladu odredbama ovog zakona, mogu prisilno udaljiti ili vratiti tijela odgovorna za kontrolu na granicama;
- 2° stranac koji pokuša ući u Kraljevinu a ne ispunjava uvjete utvrđene u člancima 2. i 3. te na granici podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Nijednog se stranca ne može zadržati samo zato što je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.”

- 31 U tom pogledu valja istaknuti da Belgija zapravo ne raspolaže nijednim mjestom zadržavanja koje se zemljopisno nalazi na granicama.

- 32 Međutim, u okviru pravne fikcije bilo koje mjesto smješteno unutar belgijskog državnog područja izjednačava se (na temelju kraljevske uredbe donesene u tu svrhu) s mjestom na granici.
- 33 Iz toga slijedi da se „[s]tranca zadržanog na jednom od tih drugih mjesta ne smatra osobom kojoj je dozvoljeno ući u Kraljevinu” (članak 74/5 stavak 2. drugi podstavak Zakona od 15. prosinca 1980.).
- 34 U Belgiji trenutačno postoji pet takvih mjesta (od ukupno šest mjesta zadržavanja), među kojima je „tranzitni centar Caricole”. Budući da nije smješten daleko, ali izvan granica briselske zračne luke, u zemljopisnom se pogledu tako nalazi na belgijskom državnom području i stoga izjednačava sa mjestom na granici iako njegova lokacija (Steenokkerzeel) nije na nijednoj granici te zemlje.

Zadržavanje u Kraljevini

- 35 Kad je riječ o zadržavanju „u Kraljevini”, člankom 74/6 stavkom 1. Zakona od 15. prosinca 1980. određuje se:

„Ako se, na temelju pojedinačne ocjene, to pokaže potrebnim i ako se ne može učinkovito primijeniti nijedna manje prisilna mjera, ministar ili osoba koju on ovlasti može podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadržati na određenom mjestu u Kraljevini:

- 1° radi utvrđivanja ili provjere njegova identiteta ili državljanstva; ili
- 2° radi određivanja elemenata na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koji se bez zadržavanja podnositelja zahtjeva ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva; ili
- 3° kada je podnositelj zahtjeva zadržan zbog postupka vraćanja, radi pripreme vraćanja i/ili provođenja postupka udaljavanja te kada se na temelju objektivnih kriterija, uključujući činjenicu da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju; ili
- 4° kada to zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog poretka.

[...]”

Ispitivanje tužbe

- 36 Ako se u roku od četiri tjedna, navedenom u članku 57/6/4 trećem stavku Zakona od 15. prosinca 1980. (vidjeti točku 24. ovog sažetka), ne donese odluka,

podnositelju zahtjeva automatski je dozvoljeno ući u Belgiju. Taj rok od četiri tjedna krajnji je rok tako da njegovo prekoračenje nužno dovodi do toga da je podnositelju zahtjeva dozvoljen pristup državnom području.

- 37 U ovom predmetu, istek tog roka ipak nije doveo do izmjene situacije u smislu zadržavanja tužiteljice.
- 38 Postupak se stoga vodio u mjestu zadržavanja koje se zemljopisno nalazi na državnom području, ali je na temelju propisa izjednačeno s mjestom na granici i to prije i nakon isteka prethodno navedenog roka od četiri tjedna.
- 39 Čini se da u praksi dolazi do toga, kao što je to slučaj u ovom predmetu, da se postupak pokrene „na granici”, ali CGRA donese odluku tek nakon isteka roka od četiri tjedna predviđenog za provođenje tog postupka.
- 40 U svih sedam predmeta javlja se problem prekoračenja tog roka, dok su podnositelji zahtjeva do donošenja pobijanih odluka i dalje bili konkretno zadržani na istom mjestu.
- 41 Pokazalo se, s jedne strane, da je CGRA nastavio razmatrati zahtjev tako što je donio odluku o meritumu u okviru hitnog postupka dok je tužiteljica i dalje bila zadržana na istom mjestu koje odgovara mjestu zadržavanja na granici.
- 42 Stoga se postavlja pitanje dovodi li to zadržavanje na mjestu istovjetnom mjestu u kojem se vodi postupak na granici do primjene vremenskih (četiri tjedna) i materijalnih ograničenja („ograničen[a] nadležnos[t] [...] [na] slučajev[e] naveden[e] u članku 31. stavku 8. Direktive 2013/32”¹) svojstvenih postupku na granici.
- 43 Nezavisni odvjetnik P. Pikamäe također je smatrao da se, kako bi se utvrdilo je li postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj obuhvaćen područjem primjene članka 43. Direktive 2013/32, „mora uzeti u obzir činjenična podloga postupka koji vode nadležna nacionalna tijela i, konkretnije, njegova teritorijalnost, a što je temeljeni element za određivanje njegove kvalifikacije s obzirom na članak 43. Direktive 2013/32”².
- 44 Sud do danas još nije odlučivao o tom kriteriju teritorijalnosti.

¹ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u spojenim predmetima Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, t. 135.). Nezavisni odvjetnik P. Pikamäe također dodaje da „[č]lanak 43. te direktive definira tako pravni režim koji čini usku cjelinu i državama članicama dopušta korištenje postupcima na granici samo ako poštuju uvjete i jamstva koji su njime utvrđeni, a što proturječi tumačenju [...] režima „skrojenog po mjeri”, koji [...] dopušta da [se] takv[i] postup[ci] uglavnom vod[e] ne držeći se njihova okvira”.

² Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u spojenim predmetima Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, t. 136.).

- 45 Tuženik tvrdi da se postupak „na granici” više ne može primijeniti u ovom predmetu jer se podnositelj zahtjeva, s obzirom na to da nakon isteka roka od četiri tjedna nije donesena odluka, više nije nalazio na granici.
- 46 U tom pogledu pojašnjava da se prethodno navedenom dozvolom za ulazak ne sprečava da se prvotno započeto zadržavanje na granici nastavi na državnom području. Napominje da se s tim zadržavanjem na temelju druge osnove (takozvana odluka o zadržavanju „prilog 39.bis” donesena u skladu s člankom 74/6 Zakona od 15. prosinca 1980.) može nastaviti a da to ne dovede do promjene fizičkog mjesta u kojem je osoba zadržana, ali se time završava postupak na granici.
- 47 Naime, prema tužnikovu mišljenju, „tranzitni centar Caricole” ne smatra se isključivo mjestom izjednačenim s određenim mjestom na granici. Takva kvalifikacija ne znači da ono nije „određeno mjesto u Kraljevini” u smislu članka 76/6 Zakona od 15. prosinca 1980. Prema tome, navedeni centar nema samo namjenu prihvata stranaca koji ne ispunjavaju uvjete pristupa i boravka te se stranca, iako mu je dozvoljen ulazak na državno područje (što je posljedično automatski slučaj nakon isteka roka od četiri tjedna od primitka zahtjeva za međunarodnu zaštitu), može, prema tužnikovu mišljenju, zadržati na istom mjestu, ovog puta na temelju članka 74/6 stavka 1. točke 2. tog zakona (vidjeti točku 35. ovog sažetka).
- 48 Stoga tuženik navodi da centar ima „dvostruku funkciju” u smislu da se u njemu, na temelju te dvostruke kvalifikacije, može prihvatiti podnositelje zahtjeva koji su zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijeli na granici te ih se i dalje ondje može zadržati nakon što im je automatski i na temelju zakona dozvoljeno ući u Kraljevinu, ali je u odnosu na njih donesena nova odluka o zadržavanju (u Kraljevini), s obzirom na to da je prva odluka o zadržavanju (na granici) postala nevažeća.
- 49 Tuženik zaključuje da je u ovom predmetu, kao što se to dokazuje odlukom „prilog 39.bis”, Ured za strance smatrao da tužiteljicu treba zbog razloga koje navodi i dalje zadržati u centru u skladu s člankom 74/6 stavkom 1. točkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980.
- 50 To se zadržavanje, prvotno u centru Caricole kao mjestu na granici, nastavilo u istom mjestu zadržavanja kao centru smještenom na državnom području. Prema tome, budući da je tužiteljica mogla pristupiti državnom području, postupak na granici više se nije mogao primijeniti. Stoga tuženik smatra da više nije bio ni materijalno ni vremenski ograničen „postupkom na granici” koji je okončan te da je prema tome mogao donijeti odluku a da ne počini bitnu nepravilnost, iako se novo mjesto zadržavanja konkretno podudara s „određenim mjestom na granici” u kojem se podnositelji zahtjeva nalaze od dolaska u Belgiju.

- 51 Tužiteljica osporava tu analizu i upućuje na raniju sudsku praksu suda koji je uputio zahtjev, odnosno na presude br. 294 093 od 12. rujna 2023.³ i br. 294 112 od 13. rujna 2023.⁴, kojima se poništavaju pobijane odluke u sličnih okolnostima.
- 52 S druge strane, pokazalo se da se u okviru postupka na granici provelo cijelo razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili njegov više ili manje važan dio i postupovne radnje koje on uključuje:
- kad Ured za strance CGRA-u prosljedio spis, to znači da je ministar poduzeo sve radnje za koje je nadležan u okviru postupka međunarodne zaštite;
 - CGRA je u nekim slučajevima održao osobni razgovor s podnositeljem zahtjeva na temelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji se osobito odnosio na njegovu osobnu i obiteljsku situaciju, rutu putovanja, dokumente koje je podnio u prilog svojem zahtjevu, njegove strahove, njegov slobodan iskaz i produbljanje tog iskaza.
- 53 Ponekad je nakon roka od četiri tjedna donesena samo odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, što znači da su se sve dokazne radnje, uključujući osobni razgovor, izvršile prije isteka roka od četiri tjedna te nisu poduzeti nikakvi daljnji koraci. U drugim je predmetima osobni razgovor održan nakon roka od četiri tjedna a da iz sadržaja spisa ne proizlazi da se to kašnjenje može pripisati podnositelju zahtjeva.
- 54 Međutim, u belgijskom se „postupku na granici” dodjeljuju vrlo kratki rokovi tako da se tim kratkim rokovima i zadržavanjem na granici može dovesti u pitanje provedba određenih osnovnih načela i određenih temeljnih jamstava predviđenih u poglavlju II. Direktive 2013/32/EU (među ostalim, pravo na pristup odvjetniku, vrijeme potrebno za prikupljanje svih korisnih dokumenata u prilog zahtjevu, mogućnost dobivanja preslike zapisnika s osobnog razgovora prije donošenja odluke).
- 55 Na raspravi su svi tužitelji istaknuli povredu članka 57/6/4 Zakona od 15. prosinca 1980. Smatraju da prekoračenje roka od četiri tjedna, s obzirom na to da je riječ o povredi članka 57/6/4 trećeg stavka tog zakona, treba po službenoj dužnosti dovesti do poništenja odluke ako je ona donesena u okviru postupka koji je pokrenut na granici.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku i prethodna pitanja

- 56 Postavlja se pitanje koje su posljedice situacije o kojoj je riječ u ovom predmetu s obzirom na članak 43. Direktive 2013/32, kao i članak 8. Direktive 2013/33/EU

³ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf

⁴ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf

Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u kojem se navodi da je zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu iznimno.

- 57 Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ustupa pitanje je li činjenica da je odluka donesena nakon isteka roka od četiri tjedna, a postupak pokrenut na granici u skladu s člankom 46. Direktive 2013/32, u kojem se propisuje pravo na učinkoviti pravni lijek protiv odluka donesenih u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu i kojim se određuje da države članice osiguravaju da se tim učinkovitim pravnim lijekom „*predviđa cjelovito i ex nunc razmatranje i činjenica i pravnih pitanja*”, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (pravo na djelotvoran pravni lijek).
- 58 Za potrebe rješavanja ovog spora, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) smatra da je potrebno uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je na granici ili u tranzitnoj zoni podnio podnositelj zahtjeva koji je tijekom tog postupka zadržan u mjestu koje se zemljopisno nalazi na državnom području, ali je na temelju propisa izjednačeno s mjestom na granici, obuhvaćen područjem primjene članka 43. Direktive 2013/32/EU?

2. Je li razmatranje takvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelja zahtjeva kojem je nakon isteka roka od četiri tjedna, predviđenog u članku 43. stavku 2. Direktive 2013/32/EU, automatski i na temelju nacionalnog prava dozvoljeno ući na državno područje, ali je i dalje zadržan na temelju nove odluke o zadržavanju na istom mjestu zadržavanja koje se prvotno smatralo mjestom na granici, a sada ga tijela kvalificiraju kao mjesto na državnom području, i dalje obuhvaćeno područjem primjene članka 43. Direktive 2013/32/EU?

– Može li se isto mjesto zadržavanja u okviru istog postupka međunarodne zaštite prvo na temelju propisa izjednačiti s mjestom na granici i, nakon što se podnositelju zahtjeva dozvoli ulazak na državno područje zbog isteka roka od četiri tjedna ili nakon odluke o naknadnom razmatranju, smatrati da je riječ o mjestu na državnom području?

– Koje posljedice ima zadržavanje podnositelja zahtjeva na istom mjestu koje se zemljopisno nalazi na državnom području, ali koje je u biti izjednačeno s mjestom na granici i koje su belgijska tijela naknadno kvalificirala kao mjesto zadržavanja na državnom području zbog isteka roka od četiri tjedna, na vremensku i materijalnu nadležnost tijela odlučivanja?

3.1. Može li tijelo odlučivanja, koje je započelo razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru postupka na granici i koje nije u roku od

četiri tjedna, predviđenom u članku 43. stavku 2. Direktive 2013/32/EU, donijelo odluku o tom zahtjevu ili koje je prethodno donijelo odluku o naknadnom razmatranju, iako su se sve dokazne radnje, uključujući osobni razgovor, provele prije isteka tog roka, nastaviti s razmatranjem tog zahtjeva na temelju hitnog postupka u smislu članka 31. stavka 7. te direktive, ako je podnositelj zahtjeva na temelju odluke drugog tijela i dalje zadržan na istom mjestu zadržavanja koje se prvotno izjednačilo s mjestom na granici zato što je njegovo zadržavanje nužno ,radi određivanja elemenata na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koji se bez zadržavanja podnositelja zahtjeva ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva’?

- 3.2. Može li tijelo odlučivanja, koje je započelo razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru postupka na granici i koje nije u roku od četiri tjedna, predviđenom u članku 43. stavku 2. Direktive 2013/32/EU, donijelo odluku o tom zahtjevu ili koje je prethodno donijelo odluku o naknadnom razmatranju, a da prethodno u tom roku s podnositeljem zahtjeva nije proveden osobni razgovor, nastaviti s razmatranjem tog zahtjeva na temelju prioritarnog postupka u smislu članka 31. stavka 7. te direktive, ako je podnositelj zahtjeva na temelju odluke drugog tijela i dalje zadržan na istom mjestu zadržavanja koje se prvotno izjednačilo s mjestom na granici zato što je njegovo zadržavanje nužno ,radi određivanja elemenata na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu, a koji se bez zadržavanja podnositelja zahtjeva ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva’?
4. Je li takva primjena nacionalnog propisa u skladu s iznimnom prirodnom zadržavanja podnositelja zahtjeva, koja proizlazi iz članka 8. Direktive 2013/33/EU i općeg cilja Direktive 2013/32/EU?
5. Treba li članak 31. stavak 7., članak 31. stavak 8. te članke 43. i 46. Direktive 2013/32/EU, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da [Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima)], kad odlučuje o tužbi podnesenoj protiv odluke donesene u okviru postupka pokrenutog na granici, po službenoj dužnosti treba istaknuti da je istekao rok od četiri tjedna?’

Zahtjev za primjenu hitnog prethodnog postupka

- 59 Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) traži da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku, kao i o zahtjevima za prethodnu odluku u predmetima C-51/24 i C-52/24, odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.

- 60 U tom pogledu valja pojasniti da je tužiteljici u ovom trenutku oduzeta sloboda, s obzirom na to da je zadržana u „tranzitnom centru Caricole”.
- 61 Osim toga, odgovori Suda na upućena pitanja imat će izravan i odlučujući utjecaj na ishod glavnog predmeta.
- 62 U tom okviru, valja utvrditi da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje Direktive 2013/32/EU koja je obuhvaćena glavom V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. Slijedom toga, na ovaj se zahtjev za prethodnu odluku može primijeniti hitni prethodni postupak.
- 63 Usto, kad je riječ o uvjetu hitnosti, valja prvo naglasiti da je taj uvjet osobito ispunjen ako je osobi o kojoj je riječ u predmetu u ovom trenutku oduzeta sloboda. U tom pogledu situaciju osobe o kojoj je riječ treba ocjenjivati onakvu kakva jest na datum ispitivanja zahtjeva da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku (presuda od 17. ožujka 2016., *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 64 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, smještanje državljanina treće zemlje u ustanovu za zadržavanje, neovisno o tome je li to za vrijeme njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili radi njegova udaljavanja, jest mjera oduzimanja slobode (presude od 19. srpnja 2012., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 34. i 35.; od 10. rujna 2013., *G. i R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 23. i 25.; od 15. veljače 2016., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 40. i 41.; od 17. ožujka 2016., *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 31. i 35. i rješenje od 5. srpnja 2018., *C i dr.*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, t. 35. i 37.).
- 65 U svakom slučaju, kad elementi koji čine hitnost više ne bi postojali u trenutku u kojem Sud donosi odluku, prethodna su pitanja i dalje relevantna za rješenje spora.