

**Predmet C-669/23 [Zhang]<sup>i</sup>****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

13. studenoga 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Rechtbank Limburg (Sud u Limburgu, Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. studenoga 2023.

**Tužitelj:**

C

**Tuženik:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Predmet glavnog postupka**

Tužitelj traži naknadu štete zbog nezakonitog izvršenja zadržavanja radi udaljavanja koje prema njegovu mišljenju nije pravodobno ukinuto.

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

U ovom zahtjevu za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati proizlazi li iz Direktive o vraćanju, u vezi s Poveljom o temeljnim pravima, da je odluka o vraćanju, na kojoj se temeljila mjera zadržavanja u glavnom postupku, postala nezakonita, a osobito je li tu odluku o vraćanju trebalo povući čim se ispostavilo da udaljavanje neće biti uspješno, što bi dovelo do potrebe da se istodobno ukine i mjera zadržavanja, i jesu li za odgovor na to pitanje važni životni uvjeti tužitelja u državi članici boravišta.

<sup>i</sup> Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

## Prethodna pitanja

1. Treba li članke 3., 5., 6., 8. i 9. Direktive o vraćanju tumačiti na način da se odluka o vraćanju ne može donijeti ili da već donesenu odluku o vraćanju treba povući ili suspendirati isključivo ako se interesima i načelima navedenima u članku 5. Direktive o vraćanju, kojima se protivi udaljavanje u zemlju odredišta koje provodi država članica, protivi i slučaj kad državljanin treće zemlje ne<sup>1</sup> izvrši dobrovoljno ili samostalno svoju obvezu vraćanja odlaskom u drugu treću zemlju?

2. Je li nacionalni propis, kojim se pravo na osnovne usluge uvjetuje zakonitim boravkom, u skladu s člankom 5. Direktive o vraćanju u vezi s uvodnim izjavama 12. i 24. Direktive o vraćanju, kao i s člancima 1. i 7. Povelje o temeljnim pravima, i treba li, u slučaju potvrdnog odgovora, postojanje takvog propisa uzeti u obzir prilikom ocjene pitanja može li se donijeti i/ili održati na snazi odluka o vraćanju ako udaljavanje državljanina treće zemlje nije moguće?

## Navedene odredbe prava Unije

- Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članci 1. i 7.
- 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju), uvodne izjave 2., 9., 12. i 24., članak 3. stavci 3., 4., 5., 8. i 9., članak 5., članak 6. stavci 1. i 4., kao i članak 9. stavci 1. i 2.
- Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji), članak 12. stavak 2., članak 14. stavak 4. točke (a) i (b), članak 17. stavak 1. i članak 19. stavak 3. točka (a).

## Navedene odredbe nacionalnog prava

- Wet van 23 november 2000 tot afgehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon od 23. studenoga 2000. o općoj izmjeni Zakona o strancima (Zakon o strancima iz 2000.)), članak 10. stavci 1., 2. i 3.

<sup>1</sup> Napomena prevoditelja: postavlja se pitanje treba li prethodno pitanje shvatiti na način da dvostruku negaciju treba ukloniti brisanjem riječi „ne”.

**Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Tužitelj je rođen 1965. i ima kinesko državljanstvo. Zaražen je HIV-om, gluhoonijem, ne može se kretati bez invalidskih kolica i boluje od teške kožne bolesti.
- 2 Boravi u Nizozemskoj od 25. ožujka 2017. (nakon prvotnog boravka 2015. i 2016.), gdje je podnio zahtjev za azil.
- 3 Taj zahtjev za azil odbijen je odlukom od 18. rujna 2017., koja se smatrala i odlukom o vraćanju i kojom je naloženo da tužitelj mora napustiti Nizozemsku u roku od četiri tjedna.
- 4 Tužitelj je 27. ožujka 2023. u vezi s njegovim prisilnim udaljavanjem u Kinu zadržan radi udaljavanja uz obrazloženje da ne želi dobrovoljno napustiti Nizozemsku i da nezakonito boravi u Nizozemskoj.
- 5 Tužitelj je pušten na slobodu 3. kolovoza 2023. nakon ukidanja mjere zadržavanja, odnosno nakon što je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da se tužitelja ne može udaljiti u Kinu. Naime, tužitelj nije imao valjanu putovnicu ili drugu identifikacijsku ispravu, a kineska tijela priopćila su da tužitelju neće izdati putnu ispravu. Tuženik je unatoč tomu održao na snazi odluku o vraćanju.
- 6 Između stranaka sporno je pitanje je li izvršenje mjere zadržavanja od 2. kolovoza 2023. do 3. kolovoza 2023. bilo zakonito.
- 7 Tužitelj je u tom pogledu sudu koji je uputio zahtjev podnio tužbu protiv nastavka postojanja mjere zadržavanja te je zahtijevao naknadu štete za razdoblje u kojem mu je nezakonito oduzeta sloboda.

**Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 8 Tužitelj ističe da je mjera zadržavanja od 2. kolovoza 2023. do 3. kolovoza 2023. nezakonita jer je tuženiku već prije donošenja naloga bilo jasno da kineska tijela neće izdati putnu ispravu u svrhu njegova udaljavanja. Budući da njegovo udaljavanje nije moguće, treba mu priznati pravo boravka u Nizozemskoj.
- 9 Tuženik tvrdi da je točno da su ga kineska tijela već prethodno obavijestila o tome da tužitelju neće izdati putnu ispravu, ali to ne isključuje protjerivanje tužitelja jer je tuženik pokušao potaknuti kineska tijela na suradnju. Tuženik je naposljetku nakon odvagivanja interesa ukinuo mjeru zadržavanja.

## Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

### Prvo prethodno pitanje

- 10 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz Direktive o vraćanju proizlazi da odluka o vraćanju podrazumijeva obvezu vraćanja. Državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom ne mora se nužno vratiti u zemlju podrijetla. Može otići i u drugu treću zemlju.
- 11 Nije jasno može li obveza vraćanja nastaviti postojati ako država članica ne smije ili ne može udaljiti državljanina treće zemlje. Sud koji je uputio zahtjev iz teksta i strukture Direktive o vraćanju zaključuje da nemogućnost udaljavanja stranca ne dovodi uvijek do toga da on više nema obvezu vraćanja.
- 12 Direktivom o vraćanju ne propisuje se da se obveza vraćanja ne smije naložiti ili održati na snazi ako država članica, zbog razloga koji nisu povezani s interesima navedenima u članku 5. (najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje državljanina treće zemlje), ne uspije izvršiti obvezu vraćanja.
- 13 Ako država članica ne može prekinuti nezakoniti boravak, nastaje privremeni status za koji Sud smatra da nije u skladu sa svrhom i strukturom Direktive o vraćanju. Ako ni državljanin treće zemlje ni država članica ne mogu izvršiti obvezu vraćanja zbog interesa navedenih u članku 5. Direktive o vraćanju, odluka o vraćanju ne smije se donijeti niti održati na snazi.
- 14 Pravilo iz članka 5. konkretizirano je u članku 9. Direktive o vraćanju. Udaljavanje treba odgoditi ako bi se udaljavanjem kršilo načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, koje se također navodi u članku 5. Dakle, zakonodavac Unije nije propisao da se u tom slučaju ne smije donijeti odluka o vraćanju ili da je treba povući ili suspendirati odnosno da treba odgoditi ili suspendirati obvezu vraćanja. Ta obveza stoga nastavlja postojati bez ograničenja, kao što to proizlazi i iz presude Suda od 3. lipnja 2021. u predmetu BZ/Westerwaldkreis. Ako je to pravilo kada se primjenjuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da se teško može shvatiti zašto svi državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom i dalje ne bi trebali biti dužni samostalno izvršiti svoju obvezu vraćanja, osim ako ne mogu izvršiti tu obvezu zbog interesa navedenih u članku 5. Direktive o vraćanju. Osim toga, načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja ne sprečava državljane trećih zemalja da odu u drugu treću zemlju.
- 15 Ako interesi i načela navedeni u članku 5., kojima se protivi udaljavanje koje provodi država članica, ne sprečavaju državljanina treće zemlje ni da dobrovoljno i samostalno izvrši obvezu vraćanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da se može i mora donijeti odluka o vraćanju koja podrazumijeva obvezu vraćanja, ali država članica treba odgoditi izvršenje obveze vraćanja. Prema nizozemskoj sudskoj praksi nemogućnost udaljavanja državljanina treće zemlje ne utječe na njegovu

obvezu vraćanja ako udaljavanje ne uspije zato što tijela zemlje podrijetla nisu izdala putnu ispravu i državljanin treće zemlje nema valjanu putovnicu.

- 16 Međutim, Sud je u presudi od 6. srpnja 2023. u predmetu Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl protiv AA utvrdio da članak 5. Direktive o vraćanju treba tumačiti na način da mu se protivi donošenje odluke o vraćanju u odnosu na državljanina treće zemlje kada se utvrdi da je prema načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja njegovo udaljavanje u predviđenu zemlju odredišta isključeno na neodređeno vrijeme.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev ne razumije to tumačenje članka 5., koje se, kako se čini, protivi tumačenju u predmetu BZ protiv Westerwaldkreis. Stoga od Suda traži pojašnjenje tog tumačenja. Točnije, nastoji doznati dovodi li nemogućnost države članice da izvrši obvezu vraćanja, protivno odredbama Direktive o vraćanju i onom što se čini da proizlazi iz prijašnjih presuda, uvijek do toga da se ne može donijeti odluka o vraćanju ili da treba povući već donesenu odluku o vraćanju. To bi imalo značajne posljedice za države članice i omogućilo državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području te države i koji ne žele otići da zauzmu pasivan stav.
- 18 Budući da se svrsi i strukturi Direktive o vraćanju protivi privremeni status, na temelju kojeg se tolerira nezakoniti boravak, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi države članice zbog navedenog tumačenja trebale izdati neku vrstu dozvole boravka u slučaju da se ne smije ili ne može donijeti odluka o vraćanju, čak i ako dotični državljanin treće zemlje ne ispunjava uvjete za prihvaćanje i boravak. Smatra da to nije mogla biti namjera zakonodavca Unije u slučajevima u kojima državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi na području Unije ne ode dobrovoljno, a njegovo prisilno udaljavanje nije moguće zbog drugih razloga koji nisu oni navedeni u članku 5. Direktive o vraćanju.
- 19 Osim toga, tumačenje članka 5. Direktive o vraćanju na način da se odluka o vraćanju ne može donijeti kada se utvrdi da je udaljavanje u predviđenu zemlju odredišta isključeno na neodređeno vrijeme zbog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja lišilo bi smisla razloge za isključenje i opoziv iz Direktive o kvalifikaciji koji se temelje na zaštiti nacionalne sigurnosti i javnog reda.

### **Drugo prethodno pitanje**

- 20 Ako Sud odgovori na prvo pitanje na način da odluku o vraćanju ne treba povući u svim slučajevima u kojima udaljavanje nije moguće, potrebno je utvrditi treba li prilikom odlučivanja o održavanju na snazi odluke o vraćanju uzeti u obzir uvjete u kojima se nalazi državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom dok čeka vraćanje.
- 21 Tužitelj je ranjiva osoba, ali su mu u skladu s člankom 10. Zakona o strancima uskraćene osnovne usluge, poput hrane, a osim na hitnu medicinsku pomoć nema ni pravo na medicinsku i drugu skrb jer nezakonito boravi u Nizozemskoj. Sud

koji je uputio zahtjev pita protivi li se održavanje na snazi odluke o vraćanju tim posljedicama njegova nezakonitog boravka koje proizlaze iz nacionalnog prava.

- 22 Iz članka 5. Direktive o vraćanju u vezi s člankom 1. Povelje može se zaključiti da nije dopušteno donijeti i održati na snazi odluku o vraćanju ako bi se time povrijedilo ljudsko dostojanstvo državljanina treće zemlje. Sud koji je uputio zahtjev pita utječe li isključenje iz pristupa osnovnim uslugama na bitan sadržaj njegova prava na privatni život, koje u skladu s presudom od 22. studenoga 2022. u predmetu X treba uzeti u obzir u okviru pitanja može li se donijeti odluka o vraćanju i koje države članice trebaju, u skladu s člankom 5. Direktive o vraćanju, uzeti u obzir prilikom provedbe Direktive, te je li to isključenje u skladu s načelom proporcionalnosti i utječe li ono na tužiteljeva temeljna prava. Za razliku od presude X u ovom slučaju nije riječ o privatnom životu u zemlji odredišta, nego sud koji je uputio zahtjev pita treba li uvjete u kojima se nalazi državljanin treće zemlje u državi članici u kojoj boravi smatrati privatnim životom koji može predstavljati prepreku za donošenje odluke o vraćanju. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je ljudsko dostojanstvo bezuvjetno temeljno pravo i da se stoga pravo na osnovne usluge ne može uvjetovati pravnom prirodom boravka. Od Suda traži pojašnjenje je li to tumačenje pravilno. U slučaju potvrdnog odgovora, članak 10. Zakona o strancima iz 2000. nije u skladu s pravom Unije i treba ga izuzeti iz primjene.
- 23 Ako Sud smatra da već sama odredba koja pravo na osnovne usluge veže uz zakoniti boravak nije u skladu s pravom Unije, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati može li se uskraćivanje osnovnih usluga kvalificirati kao privatni život u smislu članka 5. Direktive o vraćanju koji stoga treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o donošenju ili održavanju na snazi odluke o vraćanju.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev ističe da u Nizozemskoj nezakonito boravi između 23 000 i 58 000 „državljana trećih zemalja bez dokumenata”. Tuženik općenito gotovo da i ne može ili uopće ne može udaljiti državljane trećih zemalja koji nemaju valjane identifikacijske isprave i koji u skladu s nacionalnim pravom nemaju pravo na osnovne usluge. Stoga odgovor na drugo prethodno pitanje može imati posljedice za tu veliku skupinu ljudi.
- 25 Budući da se životni uvjeti koji će nastupiti mogu predvidjeti već u trenutku u kojem se može utvrditi da je isključeno udaljavanje, odgovor na pitanje o tome treba li te uvjete uzeti u obzir u okviru pitanja može li se odluka o vraćanju održati na snazi važan je i za odgovor na pitanje o tome je li mjeru zadržavanja trebalo ukinuti ranije.
- 26 Budući da u pogledu nijednog od prethodnih pitanja nije riječ o *acte clair* ili *acte éclairé*, sud smatra potrebnim predmet uputiti Sudu radi donošenja prethodne odluke.