

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

30. svibnja 2013.(*)

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Primjenjivost na tražitelje azila – Mogućnost zadržavanja državljanina treće zemlje nakon što je podnesen zahtjev za azil”

U predmetu C-534/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio Najvyšší správni sud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika), odlukom od 22. rujna 2011., koju je Sud zaprimio 20. listopada 2011., u postupku

Mehmet Arslan

protiv

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič (izvjestitelj), predsjednik vijeća, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. studenoga 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i S. Menez, u svojstvu agenata,
- za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,
- za švicarsku vladu, D. Klingele, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i M. Šimerdová, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. siječnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, str. 98.) posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), u vezi s uvodnom izjavom 9. te direktive.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. Arslana, turskog državljanina uhićenog i zadržanog u Češkoj Republici radi njegova upravnog protjerivanja, koji je tijekom tog zadržavanja podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu na temelju nacionalnog zakonodavstva o azilu, te Policije ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Policija Češke Republike, glavna uprava za regiju Ústí, policijski odjel za strance) u vezi s odlukom tog odjela od 25. ožujka 2011. o produljenju prvotnog zadržavanja od 60 dana za dodatnih 120 dana.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 3 Uvodne izjave 2., 4., 8., 9. i 16. Direktive 2008/115 glase:

„(2) Europsko je vijeće [...] pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[...]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(8) Priznaje se da države članice mogu zakonito vraćati državljane trećih zemalja koji nemaju zakoniti boravak ako postoji pravičan i učinkovit sustav azila koji u potpunosti poštuje načelo *non refoulement*.

(9) U skladu s Direktivom Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanje statusa izbjeglica u državama članicama [(SL 2005 L 326, str. 13.)], ne bi se trebalo smatrati da državljanin treće zemlje koji je podnio zahtjev za azil u državi članici nezakonito boravi na području te države članice do stupanja na snagu

negativne odluke u pogledu zahtjeva ili odluke kojom prestaje njegov ili njezin boravak kao tražitelja azila.

[...]

(16) Korištenje zadržavanja s ciljem udaljavanja trebalo bi biti ograničeno i sukladno načelu proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Zadržavanje je opravdano samo radi pripreme za vraćanje ili provođenje postupka udaljavanja te ako primjena manje prisilnih mjera ne bi bila dovoljna.”

4 Članak 1. Direktive 2008/115, naslovljen „Predmet”, određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”

5 Članak 2. stavak 1. te Direktive, naslovljen „Područje primjene” određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljanine trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

6 Članak 3. stavak 2. te Direktive definira pojam „nezakonit boravak” kao „nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete [...] za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici.”

7 Članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115 određuje da „[d]ržave članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području [...]”.

8 Prema članku 15. navedene direktive:

„1. Ako u konkretnom slučaju nije moguće primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, države članice mogu samo zadržati državljanina treće zemlje u pogledu kojeg se provodi postupak vraćanja kako bi pripremile povratak i/ili provele postupak vraćanja, posebno kada:

- a) postoji opasnost od bijega; ili
- b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.

Svako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost.

[...]

4. Ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1., zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba bez odgode pušta.
5. Zadržavanje traje dok se ne ispune uvjeti iz stavka 1. te je potrebno osigurati uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.
6. Države članice ne smiju produžavati vrijeme iz stavka 5., osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:
 - a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje; ili
 - b) kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.”

Direktiva 2005/85

- 9 Svrha je Direktive 2005/85, u skladu s člankom 1., utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama. Njome se, u biti, uređuju podnošenje zahtjeva za azil, postupak za obradu tih zahtjeva te prava i obveze tražitelja azila.
- 10 Člankom 2. te direktive određuje se da, među ostalim, za potrebe direktive:

„[...]”

 - (b) ‚zahtjev’ ili ‚zahtjev za azil’ znači zahtjev koji preda državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i koji se može shvatiti kao zahtjev za međunarodnu zaštitu od države članice u skladu s [Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanoj u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.), koja je stupila na snagu 22. travnja 1954.]. Svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra se zahtjevom za azil, osim ako dotična osoba izričito zatraži drugu vrstu zaštite za koju se može predati poseban zahtjev;
 - (c) ‚tražitelj’ ili ‚tražitelj azila’ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za azil o kojem još nije donesena konačna odluka;
 - (d) ‚konačna odluka’ znači odluka o priznavanju statusa izbjeglice državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva [...] koja više ne podliježe pravnom sredstvu u okviru poglavlja V. ove Direktive bez obzira na činjenicu da se na temelju spomenutog pravnog sredstva tražiteljima omogućuje da ostanu u dotičnim državama članicama u očekivanju njenog ishoda, podložno Prilogu III. ovoj Direktivi;

- (e) „nadležno tijelo” znači svako kvazisudsko ili upravno tijelo u državi članici koje je odgovorno za razmatranje zahtjeva za azil i nadležno za donošenje prvostupanjskih odluka o tim slučajevima, podložno Prilogu I.;

[...]

- (k) „ostati u državi članici” znači ostati na državnom području, uključujući na granici ili tranzitnoj zoni, države članice u kojoj je podnesen ili se trenutno razmatra zahtjev za azil.”

11 Članak 7. te direktive određuje:

- „1. Tražitelji smiju ostati u državi članici isključivo u svrhu postupka sve dok ovlašteno tijelo donese odluku u skladu s prvostupanjskim postupcima navedenim u poglavlju III. Ovo pravo ostanka ne predstavlja pravo na dozvolu boravka.
2. Države članice mogu napraviti iznimku jedino ako se, u skladu s člancima 32. i 34., naknadni zahtjevi neće dalje razmatrati ili ako će se osoba predati ili, prema potrebi, sukladno obvezama u skladu s europskim uhidbenim nalogom [...] ili drukčije izručiti trećoj zemlji ili međunarodnim kaznenim sudovima.”

12 Članak 18. Direktive 2005/85 određuje:

- „1. Države članice ne zadržavaju osobu isključivo zato što se radi o tražitelju azila.
2. U slučaju zadržavanja tražitelja azila države članice osiguravaju da im se omogući ubrzano sudsko preispitivanje.”

13 Članak 23. stavak 4. Direktive 2005/85 određuje:

„Države članice mogu, također, predvidjeti da se [...] daje prednost postupku rješavanja zahtjeva ili da ga se požuruje ako:

[...]

- (j) tražitelj podnosi zahtjev s očitom namjerom da odgodi ili onemogući provedbu prijašnje ili skorašnje odluke o njegovom udaljavanju; [...]

[...]”

14 Članak 39. stavak 1. te Direktive obvezuje države članice da osiguraju da tražitelji azila imaju pravo na učinkovito pravno sredstvo. Članak 39. stavak 3. glasi kako slijedi:

„U skladu sa svojim međunarodnim obvezama države članice, prema potrebi, predviđaju pravila koja se odnose na:

- (a) pitanje ima li pravno sredstvo u skladu sa stavkom 1. učinak da se tražiteljima omogući ostanak u odnosnoj državi članici u očekivanju ishoda njihovih zahtjeva;
- (b) mogućnost pravnog sredstva ili zaštitnih mjera, kada pravno sredstvo u skladu sa stavkom 1. nema takav učinak da se tražiteljima omogući ostanak u dotičnoj državi članici u očekivanju ishoda njihovih zahtjeva. [...]

[...]”

Direktiva 2003/9

15 Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za azil (SL L 31, str. 18.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.) određuje, među ostalim, uvjete za prebivalište i kretanje podnositelja zahtjeva za azil. Članak 7. navedene direktive određuje:

- „1. Tražitelji azila smiju se slobodno kretati po državnom području države članice-domaćina ili po području koje im je odredila ta država članica. To određeno područje ne smije negativno utjecati na neotuđivu sferu privatnog života i mora na zadovoljavajući način jamčiti pristup svim pogodnostima koje obuhvaća ova Direktiva.
- 2. Države članice mogu donijeti odluku o prebivalištu tražitelja azila zbog javnog interesa, javnog reda ili, kada je to potrebno, brze obrade i učinkovitog nadzora njegovog/njenog zahtjeva.
- 3. Ako to bude potrebno, na primjer zbog pravnih razloga ili zbog razloga javnog reda, države članice mogu ograničiti kretanje podnositelja prijave na neko određeno mjesto u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom.

[...]”

16 Prema članku 21. stavku 1. navedene direktive:

„Države članice moraju osigurati da na negativne odluke u vezi odobravanja potpora prema ovoj Direktivi ili na odluke koje se donose prema članku 7., koje pojedinačno utječu na tražitelje azila, postoji mogućnost žalbe u okviru postupaka utvrđenih nacionalnim zakonodavstvom. Barem u zadnjem stupnju odlučivanja mora postojati mogućnost žalbe ili ponovnog razmatranja pred pravosudnim tijelom.”

Češko pravo

17 Direktiva 2008/115 bila je prenesena u češko pravo prvenstveno izmjenom Zakona br. 326/1999 o prebivalištu stranaca u Češkoj Republici (u daljnjem tekstu: Zakon br. 326/1999).

18 Na temelju članka 124. stavka 1. Zakona br. 326/1999, policija „ima pravo zadržati stranca starijeg od 15 godina kojemu je bila uručena obavijest o pokretanju postupka u

vezi s upravnim protjerivanjem, u pogledu kojega je već donesena pravomoćna odluka o upravnom protjerivanju ili kojemu je druga država članica Europske unije izrekla zabranu ulaska, koja vrijedi za državno područje država članica Europske unije, kada izricanje posebne mjere u svrhu napuštanja zemlje nije dovoljno” i ako je ispunjen barem jedan od uvjeta navedenih u članku 124. stavku 1. točkama (b) i (e), odnosno, kada „postoji opasnost da bi stranac mogao onemogućiti ili ometati provedbu odluke o upravnom odvođenju” ili „je stranac prijavljen u informacijski sustav država ugovornica.”

- 19 Članak 125. stavak 1. tog zakona određuje da zadržavanje u načelu ne smije trajati dulje od 180 dana.
- 20 Člankom 127. navedenog zakona propisuje se:
- „1. Zadržavanje se mora prekinuti bez nepotrebnog odgađanja:
- (a) ako više ne postoje razlozi za zadržavanje;
- [...]
- (d) ako je strancu odobren azil ili supsidijarna zaštita, ili
- (e) ako je strancu odobrena dugoročna dozvola boravka u svrhu njegove zaštite na državnom području.
2. Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijekom razdoblja zadržavanja nije razlog za prekid zadržavanja.”
- 21 Direktiva 2005/85 u biti je prenesena u češko pravo izmjenom Zakona br. 325/1999 o azilu. Članak 85.a navedenog zakona određuje:
- „1. Kada se podnese izjava u svrhu međunarodne zaštite, prestaje valjanost dugoročne vize ili dugoročne dozvole boravka dobivene na temelju primjenjivog posebnog zakonodavstva.
2. Na pravni status stranca, koji proizlazi iz njegova boravka u ustanovi za zadržavanje ne utječe moguća izjava u svrhu međunarodne zaštite ili moguće podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (članak 10.).
3. U skladu s uvjetima navedenima u primjenjivom posebnom zakonodavstvu, stranac koji je dao izjavu u svrhu međunarodne zaštite ili se prijavio za međunarodnu zaštitu mora ostati u ustanovi za zadržavanje.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 22 Češka policijska patrolna jedinica 1. veljače 2011. uhitila je i zadržala M. Arslana. Odluka o njegovu protjerivanju donesena je 2. veljače 2011.
- 23 Odlukom od 8. veljače 2011. razdoblje zadržavanja određeno je na 60 dana zbog toga što se, među ostalim, na temelju njegova ponašanja u prošlosti moglo pretpostaviti da

- bi ometao provođenje odluke o protjerivanju. U toj je odluci bilo navedeno da je na područje Schengena ušao skriven kako bi izbjegao granične kontrole te da je zatim prebivao u Austriji i u Češkoj Republici bez putne isprave i vize. U odluci je isto tako bilo navedeno da je 2009. M. Arslan već bio zaustavljen radi ispitivanja u Grčkoj zbog posjedovanja lažne putovnice te da je stoga bio vraćen u svoju državu podrijetla te je bio registriran u Schengenskom informacijskom sustavu kao osoba kojoj se zabranjuje ulazak u države na području Schengena u razdoblju od 26. siječnja 2010. do 26. siječnja 2013.
- 24 M. Arslan je istoga dana kada je bila donesena i ta odluka dao izjavu češkim nadležnim tijelima u svrhu dobivanja međunarodne zaštite.
- 25 Odlukom od 25. ožujka 2011. zadržavanje M. Arslana bilo je produljeno na još 120 dana jer je produljenje bilo potrebno za nastavak priprema za provođenje odluke o njegovu protjerivanju, ponajprije s obzirom na činjenicu da je postupak u vezi s njegovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu i dalje bio u tijeku te da nije bilo moguće provesti odluku o protjerivanju dok se taj zahtjev razmatrao. U odluci od 25. ožujka 2011. bilo je navedeno da je zahtjev za međunarodnu zaštitu bio podnesen s ciljem onemogućavanja provedbe odluke o protjerivanju. Tom se odlukom isto tako otkrilo da veleposlanstvo Republike Turske još nije izdalo zamjensku putnu ispravu za M. Arslana, što je isto tako moglo onemogućiti provođenje odluke o protjerivanju.
- 26 M. Arslan podnio je tužbu protiv odluke o produljenju zadržavanja tvrdeći, među ostalim, da se u trenutku donošenja odluke u pogledu njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije moglo razumno očekivati da će se njegovo udaljavanje ipak provesti unutar maksimalnog razdoblja zadržavanja od 180 dana utvrđenog Zakonom br. 326/1999. S time u vezi izjavio je da bi, u slučaju da se njegov zahtjev za međunarodnom zaštitom odbije, iskoristio sva moguća pravna sredstva. S obzirom na uobičajenu duljinu takvih sudskih postupaka, provođenje odluke o protjerivanju prije isteka maksimalnog trajanja zadržavanja prema njegovu mišljenju nije bilo realno. U tim je okolnostima M. Arslan smatrao da je odluka od 25. ožujka 2011. bila u suprotnosti s člankom 15. stavcima 1. i 4. Direktive 2008/115 i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava.
- 27 Budući da je Prvostupanjski sud presudom od 27. travnja 2011. odbio tu tužbu te je za nju, među ostalim, utvrdio da se temeljila na argumentaciji koja je namijenjena sama sebi i špekulativna, M. Arslan je podnio kasacijsku žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, izlažući u biti iste argumente kao u prvom stupnju.
- 28 U međuvremenu je češko Ministarstvo unutarnjih poslova odbilo zahtjev za međunarodnu zaštitu odlukom od 12. travnja 2011., protiv koje je M. Arslan podnio tužbu.
- 29 Zadržavanje M. Arslana prekinuto je 27. srpnja 2011. jer je ta mjera dosegla maksimalno trajanje predviđeno nacionalnim pravom.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev nije siguran može li se na temelju Direktive 2008/115 zakonito zadržati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Konkretno, pita se treba li tu direktivu tumačiti tako da zadržavanje stranca u svrhu vraćanja treba prekinuti ako on podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu. Među ostalim, smatra da iz

sustavnog i teleološkog tumačenja predmetnih odredbi proizlazi da se, u slučaju podnošenja zahtjev za azil, zadržavanje može produjiti samo ako se donese nova odluka koja nije utemeljena na Direktivi 2008/115, nego na odredbi kojom se posebno dopušta zadržavanje tražitelja azila. Međutim, ovaj sud isto tako izražava zabrinutost da takvo tumačenje potiče zlouporabu postupaka azila.

31 U tim je okolnostima Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. stavak 1., u vezi s uvodnom izjavom 9. Direktive [2008/115] tumačiti na način da se ta direktiva ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive [2005/85]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, treba li zadržavanje stranca u svrhu vraćanja prekinuti ako on podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive [2005/85] i ako ne postoje drugi razlozi za njegovo zadržavanje?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

32 Francuska vlada izražava sumnju u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku jer iz zahtjeva za prethodnu odluku koju je M. Arslan osporio ne proizlazi da je Direktiva 2008/115 bila primjenjiva na njega nakon što je podnio zahtjev za azil. U tim se okolnostima tvrdi da je zahtjev za prethodnu odluku hipotetske naravi.

33 U vezi s tim prije svega valja podsjetiti da je u okviru postupka prema članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti meritornu odluku (vidjeti osobito presudu od 26. veljače 2013., Melloni, C-399/11, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

34 Pretpostavka relevantnosti povezana s prethodnim pitanjima nacionalnog suda upućenima na prethodno odlučivanje može se odbaciti samo iznimno kada je očito da traženo tumačenje odredaba prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti među ostalim presudu Melloni, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

35 No neosporno je da u ovom predmetu iz spisa podnesenog Sudu ne proizlazi na očit način da traženo tumačenje prava Unije nema veze sa stvarnim činjenicama ili predmetom spora u glavnom postupku niti da je problem koji je postavio sud koji je uputio zahtjev hipotetske naravi.

36 Kao prvo, doista je očito da je M. Arslan osporavao produženje svojeg zadržavanja ne na temelju neprimjenjivosti Direktive 2008/115, nego, među ostalim, jer je to produženje bilo u suprotnosti s člankom 15. te direktive zbog činjenice da, s obzirom na duljinu postupka razmatranja zahtjeva za azil, nije bilo razumno očekivati da će se

njegovo protjerivanje ipak provesti unutar maksimalnog razdoblja zadržavanja dopuštenog češkim pravom. Činjenica je da sud koji je uputio zahtjev mora prvo odrediti je li ta direktiva i dalje primjenjiva na situaciju M. Arslana nakon što je podnio zahtjev za azil kako bi se utvrdilo krši li se tim produljenjem članak 15. Direktive 2008/115. Stoga je odgovor na prvo pitanje potreban kako bi sud koji je uputio zahtjev mogao odlučiti o utemeljenosti iznesenog argumenta.

- 37 Nadalje, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da taj sud smatra da bi se u slučaju da Direktiva 2008/115 više nije primjenjiva nakon što je podnesen zahtjev za azil, zadržavanje M. Arslana moglo nastaviti samo na temelju nove odluke donesene u skladu s odredbama kojima se posebno dopušta zadržavanje tražitelja azila tako da bi sporna odluka već na temelju toga bila nezakonita. Nije isključeno da sud koji je uputio zahtjev ima pravo utvrditi takav nedostatak, prema potrebi i po službenoj dužnosti.
- 38 Konačno, iako se u zahtjevu za prethodnu odluku spominje činjenica da je zadržavanje M. Arslana bilo završeno 27. srpnja 2011. i iako je prema dodatnim informacijama češke vlade on pobjegao dan nakon puštanja na slobodu, valja smatrati da nijedna od tih dviju činjenica ne omogućuje sudu koji je uputio zahtjev ili strankama u postupku da pretpostave, bez naznaka u predmetnom spisu, da sud koji je uputio zahtjev prema nacionalnom pravu više nije obavezan odlučiti o tužbi koja je pred njim podnesena.
- 39 U tim se okolnostima zahtjev za prethodnu odluku treba smatrati dopuštenim.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 40 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pita treba li članak 2. stavak 1. Direktive 2008/115 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 9. tumačiti na način da se ta direktiva ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2005/85.
- 41 Njemačka i švicarska vlada te Europska komisija predlažu potvrđan odgovor na to pitanje, dok češka, francuska i slovačka vlada u biti smatraju da se navedena direktiva pod određenim uvjetima može primijeniti i na tražitelja azila.
- 42 Najprije valja podsjetiti da se Direktivom 2008/115, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 2., nastoji uspostaviti učinkovita politika protjerivanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, kako bi se predmetne osobe vratile na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Kao što je razvidno iz njezinog naslova i članka 1., Direktiva 2008/115 utvrđuje u tu svrhu „zajedničke standarde i postupke” koje svaka država članica mora primijeniti za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (presuda od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, Zb., str. I-3015., t. 31. i 32.).
- 43 Što se tiče područja primjene Direktive 2008/115, njezin članak 2. stavak 1. određuje da se navedena direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice. Pojam „nezakonit boravak” definiran je u članku 3. stavku 2. te direktive kao „nazočnost u [na] području države članice

državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak [...], boravak ili boravište u toj državi članici.”

- 44 U uvodnoj izjavi 9. Direktive Vijeća 2008/115 u tom se smislu navodi da „[u] skladu s Direktivom [2005/85] [od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanje statusa izbjeglica u državama članicama] ne bi se trebalo smatrati da državljanin treće zemlje koji je podnio zahtjev za azil u državi članici nezakonito boravi na području te države članice do stupanja na snagu negativne odluke u pogledu zahtjeva ili odluke kojom prestaje njegov ili njezin boravak kao tražitelja azila.”
- 45 Direktiva 2005/85, čija je svrha u skladu s člankom 1. utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica, člankom 7. stavkom 1. utvrđuje pravo tražitelja azila da ostanu u državi članici u kojoj je njihov zahtjev podnesen ili se razmatra, isključivo u svrhu postupka azila, i to sve dok ovlašteno tijelo donese prvostupanjsku odluku u vezi s tim zahtjevom.
- 46 Članak 7. stavak 2. te direktive dopušta iznimku pravilu iz članka 7. stavka 1. jedino u ograničenim uvjetima, odnosno ako predmetni zahtjev za azil nije prvi zahtjev nego naknadni koji se neće dalje razmatrati ili kad se podnositelj zahtjeva predaje ili izručuje drugoj državi članici, trećoj zemlji ili međunarodnim kaznenim sudovima.
- 47 Nadalje, članak 39. stavak 3. Direktive 2005/85 svakoj državi članici daje mogućnost produljenja prava utvrđenog u članku 7. stavku 1. navedene direktive omogućujući da podnošenje žalbe protiv odluke prvostupanjskog nadležnog tijela ima učinak dopuštanja azila podnositeljima zahtjeva za azil da ostanu na području te države u očekivanju ishoda tog pravnog sredstva.
- 48 Stoga, iako se člankom 7. stavkom 1. izričito ne odobrava pravo na dozvolu boravka, već se odluka o izdavanju takve dozvole prepušta diskreciji svake države članice, iz odredbi, sistematike i svrha direktivâ 2005/85 i 2008/115 proizlazi da tražitelj azila, neovisno o dobivanju takve dozvole, ima pravo ostati na državnom području odnosno države članice barem dok njegov zahtjev ne bude odbijen u prvom stupnju, te da se stoga ne može smatrati da „nezakonito boravi” u smislu odredaba Direktive 2008/115 koja se odnosi na udaljavanje s navedenog područja.
- 49 Iz svega navedenog proizlazi da na prvo pitanje treba odgovoriti da članak 2. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s uvodnom izjavom 9., treba tumačiti tako da se navedena direktiva ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2005/85 tijekom razdoblja od podnošenja zahtjeva do donošenja prvostupanjske odluke o tom zahtjevu ili, ovisno o slučaju, do ishoda pravnog sredstva uloženog protiv te odluke.

Drugo pitanje

- 50 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li, unatoč tomu što se Direktiva 2008/115 ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2005/85, moguće takvog državljanina koji je podnio taj zahtjev zadržati nakon što je bio zadržan na temelju članka 15. Direktive 2008/15 u svrhu vraćanja ili protjerivanja.

- 51 Njemačka i švicarska vlada te Komisija smatraju da se u tom slučaju zadržavanje može nastaviti ako je opravdano u skladu s pravilima prava o azilu. Uzimajući u obzir odgovor koji su predložile na prvo pitanje, iako češka, francuska i slovačka vlada nisu odgovorile na to drugo pitanje, iz njihovih podnesaka proizlazi da smatraju da podnošenje zahtjeva za azil ne mora prouzročiti prekid zadržavanja.
- 52 Kako je Sud već utvrdio, zadržavanje u svrhu protjerivanja uređeno Direktivom 2008/115 i zadržavanje tražitelja azila, ponajprije u skladu s direktivama 2003/9 i 2005/85 i primjenjivim nacionalnim odredbama, pripadaju različitim pravnim režimima (vidjeti presudu od 30. studenoga 2009., Kadzoev, C-357/09 PPU, Zb., str. I-11189., t. 45).
- 53 Što se tiče sustava koji se primjenjuje na tražitelje azila, valja podsjetiti da se člankom 7. stavkom 1 Direktive 2003/9 predviđa načelo da se tražitelji azila mogu slobodno kretati unutar državnog područja države članice domaćina ili unutar područja koja im je ta država članica dodijelila. Međutim, člankom 7. stavkom 3. određuje se da ako to bude potrebno, na primjer zbog pravnih razloga ili zbog javnog reda, države članice mogu podnositelju prijave ograničiti kretanje unutar nekog određenog mjesta u skladu sa svojim nacionalnim pravom.
- 54 U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2005/85 države članice ne mogu osobu zadržati samo zato jer je podnositelj zahtjeva za azil i, u skladu s člankom 18. stavkom 2., u slučaju zadržavanja tražitelja azila države članice osiguravaju da im se omogućí ubrzano sudsko preispitivanje. Sudsko preispitivanje isto je tako predviđeno člankom 21. Direktive 2003/9 u pogledu odluka donesenih u skladu s člankom 7. te direktive.
- 55 Međutim, Direktivom 2003/9 ni Direktivom 2005/85 za sada se ne provodi usklađivanje razloga na temelju kojih se može naložiti zadržavanje tražitelja azila. Kako je, naime, navela njemačka vlada, odustalo se od prijedloga iscrpnog popisa u kojem se navode ti razlozi tijekom pregovora koji su prethodili donošenju Direktive 2005/85 i samo se u kontekstu preinake Direktive 2003/9, koja je trenutačno u postupku donošenja, planira uvesti taj popis na razini Unije.
- 56 Stoga je trenutačno na državama članicama da uspostave, poštujući u cijelosti svoje obveze koje proizlaze iz međunarodnog prava te prava Europske unije, razloge zbog kojih se tražitelja azila može zadržati.
- 57 Što se tiče situacije kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je, s jedne strane, državljanin treće zemlje bio zadržan na temelju članka 15. Direktive 2008/115 jer je njegovo ponašanje bilo povod za zabrinutost da bi on u slučaju da ga se ne zadrži pobjegao i onemogućio svoje protjerivanje, te se, s druge strane, čini da je jedina namjera zahtjeva za azil bila odgađanje ili čak ugrožavanje izvršenja odluke o vraćanju donesene protiv njega, valja utvrditi da takve okolnosti zaista mogu opravdati zadržavanje navedenog državljanina čak i nakon što je podnesen zahtjev za azil.
- 58 Odredba nacionalnog zakonodavstva koja omogućava da se u takvim okolnostima tražitelj azila zadrži u skladu je s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2005/85 ako to zadržavanje nije posljedica podnošenja zahtjeva za azil, nego okolnosti koje su

povezane s individualnim ponašanjem tog podnositelja zahtjeva prije i tijekom podnošenja tog zahtjeva.

- 59 Usto, ako je nastavak zadržavanja u takvim okolnostima objektivno neophodan kako bi se dotična osoba spriječila u tome da trajno izbjegava svoje vraćanje, taj nastavak je dopustiv i na temelju članka 7. stavka 3. Direktive 2003/9.
- 60 S tim u vezi valja istaknuti da iako se Direktiva 2008/115 ne može primijeniti tijekom odvijanja postupka razmatranja zahtjeva za azil, to ne znači da se postupak vraćanja time konačno prekida jer bi se on mogao nastaviti ako zahtjev za azil bude odbijen. Nadalje, kako su istaknule češka, njemačka, francuska i slovačka vlada, cilj te direktive, odnosno učinkovito vraćanje državljanâ trećih zemalja s nezakonitim boravkom, bio bi ugrožen ako bi državama članicama bilo onemogućeno da, u okolnostima poput onih navedenih u točki 57. ove presude, spriječe da se dotičnoj osobi automatski osigura puštanje na slobodu podnošenjem zahtjeva za azil (vidjeti, po analogiji, presudu od 6. prosinca 2011., Achughbadian, C-329/11, Zb., str. I-12695., t. 30.).
- 61 Nadalje, člankom 23. stavkom 4. točkom (j) Direktive 2005/85 izričito se osigurava da bi se činjenica da podnositelj podnosi zahtjev samo kako bi odgodio ili onemogućio provođenje ranije ili skorašnje odluke koja bi rezultirala njegovim udaljavanjem isto tako mogla uzeti u obzir u postupku u kojemu se taj zahtjev razmatra jer ta činjenica može opravdati ubrzano ili žurno razmatranje zahtjeva. Direktivom 2005/85 time se stoga osigurava da države članice imaju na raspolaganju potrebne instrumente kako bi osigurale učinkovitost postupka vraćanja izbjegavanjem odgode postupka izvan okvira potrebnih za ispravnu obradu zahtjeva.
- 62 Međutim, potrebno je navesti da sama činjenica da je protiv tražitelja azila, u trenutku kada je podnosio zahtjev, donesena odluka o vraćanju te da je zadržan na temelju članka 15. Direktive 2008/115 ne dopušta pretpostavke, bez procjene bitnih okolnosti od slučaja do slučaja, da je taj zahtjev podnio samo kako bi odgodio ili ugrozio provođenje odluke o vraćanju te da je objektivno neophodno i proporcionalno nastaviti zadržavanje.
- 63 Iz svega navedenoga proizlazi da na drugo pitanje treba odgovoriti da se direktivama 2003/9 i 2005/85 ne protivi da državljanin treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2005/85 nakon što je bio zadržan na temelju članka 15. Direktive 2008/115 ostane zadržan na temelju odredbe nacionalnog zakonodavstva ako se, nakon procjene od slučaja do slučaja svih važnih okolnosti, pokaže da je zahtjev podnesen samo kako bi odgodio ili ugrozio provođenje odluke o vraćanju te da je objektivno neophodno nastaviti zadržavanje kako bi se dotičnu osobu spriječilo da trajno izbjegne svoje vraćanje.

Troškovi

- 64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. stavak 1. 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, zajedno s njezinom uvodnom izjavom 9., treba tumačiti tako da se ta direktiva ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanje statusa izbjeglica u državama članicama tijekom razdoblja od podnošenja zahtjeva do donošenja prvostupanjske odluke u vezi s tim zahtjevom ili, ovisno o slučaju, do ishoda pravnog sredstva uloženog protiv te odluke.**
2. **Direktivi Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za azil i Direktivi Vijeća 2005/85 ne protivi se da državljanin treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2005/85 nakon što je bio zadržan na temelju članka 15. Direktive 2008/115 ostane zadržan na temelju odredbe nacionalnog zakonodavstva ako se, nakon procjene od slučaja do slučaja svih važnih okolnosti, pokaže da je taj zahtjev podnesen samo kako bi odgodio ili ugrozio provođenje odluke o vraćanju te da je objektivno neophodno nastaviti zadržavanje kako bi se dotičnu osobu spriječilo da trajno izbjegne svoje vraćanje.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: češki