



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 21. lipnja 2022.¹

Spojeni predmeti C-704/20 i C-39/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

C,

B (C-704/20)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

i

X

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zadržavanje državljana trećih zemalja – Temeljno pravo na slobodu – Članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Uvjeti zakonitosti zadržavanja – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 15. – Direktiva 2013/33/EU – Članak 9. – Uredba (EU) br. 604/2013 – Članak 28. – Sudski nadzor uvjeta zadržavanja i nastavka zadržavanja – Sudsko ispitivanje po službenoj dužnosti uvjeta zakonitosti zadržavanja – Obrazloženje presuda – Postupovna autonomija država članica – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti – Temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Članak 47. Povelje o temeljnim pravima”

I. Uvod

1. Sud je u različitim područjima prava Unije više puta ispitivao problematiku koja se odnosi na to da nacionalni sud po službenoj dužnosti ispituje tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava Unije. Razumijevanje te problematike u kontekstu zadržavanja državljana trećih zemalja, čiji je cilj zaštita prava na slobodu², uvelike omogućuje obnovu pristupa koji se dosad primjenjivao. Naime, zbog važnosti tog prava i ključne uloge koju sud ima u njegovoj zaštiti postupovna pravila koja ograničavaju sudačke ovlasti u tom području razmatraju se s određenim oprezom.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Vidjeti u tom pogledu Boiteux-Picheral, C., „L'équation liberté, sécurité, justice au prisme de la rétention des demandeurs d'asile”, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruxelles, 2022., str. 605.

2. Ovi se zahtjevi za prethodnu odluku u biti odnose na tumačenje članka 15. 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 boravkom³, članka 9. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu⁴ i članka 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva⁵, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

3. Ti su zahtjevi podneseni u okviru sporova između osoba B, C i X, državljana trećih zemalja, s jedne strane, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik), s druge strane, u pogledu zakonitosti mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja.

4. Glavno pitanje koje se ističe u ovom zahtjevu za prethodnu odluku jest može li nacionalno postupovno pravilo koje onemogućuje uzimanje u obzir razloga ili argumenata koje ne ističe tužitelj ograničavati nacionalni sud u izvršavanju nadzora zakonitosti zadržavanja ili nastavka zadržavanja koji je dužan provoditi. Stoga je potrebno utvrditi može li ili čak treba li taj sud na temelju prava Unije ispitati po službenoj dužnosti uvjete zakonitosti zadržavanja.

5. Kad je riječ o raznolikosti modela koje su države članice uspostavile kako bi nadzirale zakonitost zadržavanja državljana trećih zemalja, uloga Suda nije da odlučuje o tome je li neki model bolji od nekog drugog. Njegova je uloga provjeriti jesu li nacionalna postupovna pravila prihvatljiva sredstva za provedbu obveza koje proizlaze iz sekundarnog prava Unije ili se pak, naprotiv, takvim pravilima nanosi šteta djelotvornosti prava Unije te ih stoga nacionalni sudovi trebaju odbiti.

6. U ovom ću mišljenju predložiti Sudu da u odgovoru na prethodno pitanje koje se odnosi na ispitivanje po službenoj dužnosti uvjeta zakonitosti zadržavanja presudi da članak 15. Direktive 2008/115, članak 9. Direktive 2013/33 i članak 28. Uredbe br. 604/2013, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalni sud koji treba nadzirati zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje treba na temelju činjeničnih i pravnih elemenata koje smatra relevantnima provjeriti poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja, neovisno o tužbenim razlozima i argumentima koje potonji državljanin ističe u prilog svojoj tužbi. Tim se odredbama protivi nacionalno postupovno pravilo koje za učinak ima sprečavanje tog suda da po službenoj dužnosti provede tu provjeru i pusti na slobodu državljanina treće zemlje, iako je utvrdio da je takvo zadržavanje protivno pravu Unije.

³ SL 2008., L 348, str. 98. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

⁴ SL 2013., L 180, str. 96. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.)

⁵ SL 2013., L 180, str. 31. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. Članak 15. Direktive 2008/115, članci 8. i 9. Direktive 2013/33, članak 28. Uredbe br. 604/2013 te članci 6. i 47. Povelje odredbe su koje su u središtu ovih predmeta.

B. Nizozemsko pravo

1. Zakon o strancima

8. U uvodnoj rečenici i točki (a) članka 59. stavka 1. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000., kako je izmijenjen s učinkom od 31. prosinca 2011. radi prenošenja Direktive 2008/115 u nizozemsko pravo⁶, navodi se da državni tajnik može zadržati stranog državljanina koji nema zakonit boravak, ako interesi javnog poretka ili nacionalne sigurnosti to zahtijevaju, s ciljem udaljavanja.

9. U skladu s člankom 59. stavkom 5. Vw-a iz 2000. zadržavanje iz stavka 1. tog članka načelno ne može trajati dulje od šest mjeseci. Međutim, na temelju članka 59. stavka 6. Vw-a iz 2000., razdoblje iz stavka 5. može se produljiti za daljnjih 12 mjeseci ako je vjerojatno da će usprkos svim opravdanim naporima udaljavanje trajati dulje jer stranac ne surađuje ili zato što dokumenti iz treće zemlje koji su u tu svrhu bili potrebni nisu još pristigli.

10. Člankom 59.a Vw-a iz 2000. određuje se da se strane državljanke na koje se primjenjuje [Uredba br. 604/2013] može, uz poštovanje članka 28. te uredbe, zadržati s ciljem njihova transfera u odgovornu državu članicu.

11. Člankom 59.b Vw-a iz 2000. predviđa se da se određene strane državljanke koji su zatražili dozvolu boravka može zadržati ako je to potrebno radi utvrđivanja identiteta ili državljanstva podnositelja zahtjeva ili radi utvrđivanja drugih elemenata koji su nužni za ocjenu zahtjeva, osobito ako postoji opasnost od bijega.

12. U članku 91. stavku 2. Vw-a iz 2000. navodi se:

„Ako [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska)] smatra da jedan istaknut prigovor ne može dovesti do poništenja, u obrazloženju svoje odluke može se ograničiti na tu ocjenu.”

13. Članak 94. Vw-a iz 2000. glasi kako slijedi:

„1. Nakon što donese odluku kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode iz članaka [...] 59., 59.a i 59.b, [državni tajnik] o tome obavješćuje [nadležni sud] najkasnije osamnaesti dan nakon dostave te odluke, osim ako je sam strani državljanin već podnio tužbu. Čim je [sud obaviješten], smatra se da je strani državljanin podnio tužbu protiv odluke kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode. Tužbom se traži i naknada šteta.

⁶ Stb. 2000., br. 495, u daljnjem tekstu: Vw iz 2000.

[...]

4. Taj sud odmah određuje datum izvođenja dokaza na raspravi. Rasprava se održava najkasnije četrnaesti dan od zaprimanja tužbe ili mišljenja. [...]

5. [...] Pisana presuda donosi se u roku od sedam dana nakon okončanja rasprave. [...]

6. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere protivni ovom zakonu ili ako smatra, nakon što je odvagao sve predmetne interese, da mjera nije opravdana, sud pred kojim je pokrenut postupak prihvaća tužbu. U tom slučaju sud nalaže ukidanje mjere ili izmjenu njezinih načina izvršenja.

[...]”

14. U članku 96. Vw-a iz 2000. navodi se:

„1. Ako se tužbu iz članka 94. proglasi neosnovanom, a strani državljanin podnese tužbu protiv produljenja oduzimanja slobode, sud okončava prethodno izvođenje dokaza u roku od tjedan dana od zaprimanja tužbe. [...]

[...]

3. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere protivni ovom zakonu ili ako smatra, nakon što je odvagao sve predmetne interese, da mjera nije razumno opravdana, sud pred kojim je pokrenut postupak prihvaća tužbu. U tom slučaju sud nalaže ukidanje mjere ili izmjenu njezinih načina izvršenja.”

2. *Zakonik o upravnom pravu*

15. Člankom 8:69 Algemene wet bestuursrechten (Opći zakon o upravnom pravu)⁷ od 4. lipnja 1992. određuje se:

„1. Sud pred kojim je pokrenut postupak odlučuje na temelju tužbe, podnesenih dokumenata, prethodnog izvođenja dokaza i izvođenja dokaza u predmetu na raspravi.

2. Taj sud po službenoj dužnosti dopunjuje pravne razloge.

3. Taj sud može po službenoj dužnosti dopuniti činjenice.”

16. U skladu s člankom 8:77 Awb-a:

„1. U pisanoj presudi navode se:

[...]

b. obrazloženje odluke,

[...]”

⁷ Stb. 1992., br. 315, u daljnjem tekstu: Awb

III. Glavni postupci i prethodna pitanja

A. Sporovi koji se odnose na osobe B i C (C-704/20)

17. Osoba B, alžirski državljanin, naveo je da namjerava podnijeti zahtjev za azil u Nizozemskoj. Odlukom od 3. lipnja 2019. državni tajnik zadržao ga je na temelju članka 59.b Vw-a iz 2000., s ciljem, među ostalim, utvrđivanja elemenata koji su nužni za ocjenu zahtjeva.

18. Osoba B podnijela je protiv te odluke tužbu rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska).

19. Presudom od 18. lipnja 2019. taj je sud, ne odlučivši o tužbenim razlozima istaknutima u prilog tužbi, prihvatio tu tužbu na temelju toga što državni tajnik nije postupao sa svom dužnom pažnjom, na što se osoba B nije pozvala. Navedeni je sud stoga naložio ukidanje mjere zadržavanja i odobrio naknadu štete osobi B.

20. Osoba C je državljanin Sijera Leonea. Odlukom od 5. lipnja 2019. državni tajnik ju je na temelju članka 59.a Vw-a iz 2000. zadržao kako bi osigurao njezin transfer u Italiju na temelju Uredbe br. 604/2013.

21. Osoba C podnijela je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu).

22. Presudom od 19. lipnja 2019. taj je sud presudio da tužbeni razlozi na koje se pozvala osoba C nisu osnovani, ali je ipak prihvatio tužbu jer državni tajnik nije organizirao transfer u Italiju sa svom dužnom pažnjom. Navedeni je sud stoga naložio ukidanje mjere zadržavanja i odobrio naknadu štete osobi C.

23. Državni tajnik podnio je žalbu Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska) protiv tih dviju presuda. Potonji sud želi da Sud odluči o tezi koju podupiru osobe B i C, kao i određeni nizozemski sudovi, prema kojoj pravo Unije obvezuje sudove da po službenoj dužnosti ispituju sve uvjete koje mjera zadržavanja treba ispunjavati kako bi bila zakonita.

24. Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da su osobe B i C zakonito boravile u Nizozemskoj kad im je određena mjera zadržavanja. Taj sud stoga smatra da su relevantna pravila u području zadržavanja u ovom slučaju ona koja su sadržana u Direktivi 2013/33 i Uredbi br. 604/2013, a želi da se u ispitivanju upućenog pitanja uzme u obzir i Direktiva 2008/115 jer se njome uređuje velik broj aspekata zadržavanja.

25. Navedeni sud navodi da je svako zadržavanje predviđeno tim instrumentima prava Unije u Nizozemskoj obuhvaćeno pravom upravnog postupka, kojim se nizozemske sudove ne ovlašćuje da po službenoj dužnosti ispituju jesu li se poštovali uvjeti zakonitosti na koje se zainteresirana osoba ne poziva. Jedina iznimka od tog načela odnosi se na nadzor poštovanja pravnih pravila javnog poretka, kao što su ona koja se odnose na pristup sudu, nadležnost i dopuštenost.

26. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, dio uvjeta zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje osobito čine uvjeti koji se odnose na privođenje, provjeru identiteta, državljanstva i prava boravka, transfer u mjesto gdje će se održati saslušanje, upotrebu lisica, pravo na konzularnu pomoć, kao i prisustvo savjetnika i sudskog tumača tijekom saslušanja, prava obrane, postojanje

opasnosti od bijega ili izbjegavanja, mogućnost za udaljavanje ili transfer, dužnu pažnju koju pokazuje državni tajnik, postupovne aspekte, kao što su potpis i vrijeme donošenja mjere zadržavanja, te pitanje je li zadržavanje u skladu s načelom proporcionalnosti.

27. Taj sud smatra da obveza ispitivanja po službenoj dužnosti svih tih uvjeta zakonitosti ne proizlazi iz prava Unije. U tom se pogledu poziva na presudu od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr.⁸ Iz te presude proizlazi da pravo Unije ne obvezuje sud na to da po službenoj dužnosti u okviru postupka koji se odnosi na zakonitost upravnog akta provjeri jesu li se poštovala pravna pravila Unije, osim ako ta pravila u pravnom poretku Unije ne zauzimaju mjesto usporedivo s pravilima javnog poretka ili ako strankama nije omogućeno da istaknu razlog koji se temelji na povredi prava Unije u predmetnom postupku. Naime, prema mišljenju navedenog suda, uvjeti u području zadržavanja nisu na istoj razini kao i nacionalna pravila javnog poretka te strani državljanin u Nizozemskoj može istaknuti razloge koji se temelje na povredi uvjeta zadržavanja.

28. Državni tajnik u svojoj se žalbi pozvao na sudsku praksu suda koji je uputio zahtjev u kojoj se primjenjuje presuda Suda u području zadržavanja. Taj sud u tom pogledu naglašava da Sud još nije odlučio o pitanju je li zaključak iz navedene presude primjenjiv i u području zadržavanja.

29. Kako bi objasnio razloge za svoja pitanja u tom pogledu, navedeni sud iznosi određena obilježja sudskog nadzora u nizozemskom pravu upravnog postupka. Tako se na temelju članka 8:69 stavka 1. Awb-a okvir spora određuje podnesenom tužbom, pri čemu je sud po službenoj dužnosti dužan istaknuti samo povredu pravnih pravila javnog poretka. U skladu s člankom 8:69 stavkom 2. Awb-a sud treba po službenoj dužnosti dopuniti pravne razloge, što znači da tužitelj treba samo iznijeti svoje tužbene razloge vlastitim riječima, a sud zatim te razloge treba prevesti u pravne termine. Sud je usto ovlašten po službenoj dužnosti dopuniti činjenice, na temelju članka 8:69 stavka 3. Awb-a. Stoga se od stranaka očekuje da podnesu barem neke dokaze, a sud ih zatim može dopuniti, primjerice postavljanjem pitanja ili pozivanjem svjedoka.

30. Sud koji je uputio zahtjev navodi i pravila te dodatna jamstva primjenjiva u okviru sudskog nadzora u području zadržavanja, kao što su podvrgavanje po službenoj dužnosti mjere zadržavanja nadzoru suda, obveza osobnog saslušanja državljanina treće zemlje, sudska odluka u kratkom roku o zakonitosti zadržavanja i pravo na besplatnu pravnu pomoć.

31. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, načelo postupovne autonomije država članica može ići u prilog mogućnosti da se sudovima zabrani da po službenoj dužnosti ističu činjenice ili razloge prilikom sudskog nadzora mjera zadržavanja. Taj sud u tom pogledu navodi da u toj fazi ne utvrđuje nijedan razlog za odstupanje od svoje trenutačne sudske prakse prema kojoj načela ekvivalentnosti i djelotvornosti nisu nužno protivna primjeni nizozemskih postupovnih pravila u području zadržavanja.

32. Što se tiče načela ekvivalentnosti, navedeni sud ističe da mjere zadržavanja podliježu upravnom postupku i da se na sve postupke te prirode primjenjuje načelo prema kojem sud ne provodi nadzor po službenoj dužnosti, osim ako je riječ o pravnom pravilu javnog poretka. Međutim, uvjeti u području zadržavanja u okviru pravnog poretka Unije ne zauzimaju mjesto usporedivo s mjestom nacionalnih pravnih pravila javnog poretka.

⁸ C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318

33. Što se tiče drugih nacionalnih postupaka koji su usporedivi sa zadržavanjem državljana trećih zemalja, sud koji je uputio zahtjev navodi da se članak 8:69 Awb-a primjenjuje na druge mjere obuhvaćene upravnim pravom koje se odnose na zadržavanje tih državljana, osobito s ciljem provjere njihova identiteta i njihova prava boravka ili u okviru očuvanja javnog poretka.

34. Suprotno tomu, u okviru kaznenopravnog postupka u području privremenog zadržavanja ne primjenjuju se ni članak 8:69 Awb-a ni nijedna slična odredba. Kazneni sud stoga nije dužan ograničiti se na razloge ili argumente na koje se osumnjičenik ili officier van justitie (državni odvjetnik, Nizozemska) poziva u pogledu oduzimanja slobode. Međutim, sud koji je uputio zahtjev naglašava da u okviru kaznenog postupka sam sud nalaže mjeru oduzimanja slobode, što predstavlja bitnu razliku u odnosu na mjere obuhvaćene upravnim pravom, koje uostalom nema kaznenu funkciju. Jedina moguća točka usporedbe sa sudskim nadzorom mjere zadržavanja po službenoj dužnosti mogao bi biti, s gledišta tog suda, nadzor koji kazneni sud provodi nad zakonitosti pritvora, u okviru kojeg se taj sud nije dužan ograničiti na razloge koje ističe osumnjičenik. Međutim, i tada zbog razlika između tih dviju vrsta postupaka nije moguće zaključiti da postupovna pravila u području zadržavanja nisu u skladu s načelom ekvivalentnosti.

35. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, članak 8:69 Awb-a ne povređuje ni načelo djelotvornosti jer državljanima trećih zemalja koji su zadržani imaju brz i besplatan pristup pravosuđu te mogu isticati sve tužbene razloge koje žele. Taj se zaključak ne dovodi u pitanje sudskom praksom Suda. Točno je da je taj sud u svojoj presudi od 4. listopada 2012., Bjankov⁹, presudio da nemogućnost ponovnog ispitivanja upravnog akta kojim se ograničava slobodno kretanje građanina Unije nije u skladu s načelom djelotvornosti. Međutim, mjere zadržavanja imaju drukčiji doseg te je mogućnost njihova ponovnog ispitivanja osigurana pravom Unije i nizozemskim pravom.

36. Taj sud navodi i da osobe B i C tvrde da se zaključak o ovlasti sudova da po službenoj dužnosti nadziru mjere zadržavanja treba izvesti, s jedne strane, iz presuda od 5. lipnja 2014., Mahdi¹⁰, i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹¹, iz kojih proizlazi da uvjete zakonitosti treba ispitati neovisno o istaknutim razlozima i, s druge strane, među ostalim, iz presuda od 17. prosinca 2009., Martín Martín¹² i od 17. svibnja 2018., Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen¹³, koje su, prema njihovu mišljenju, relevantne po analogiji jer je Sud naložio da se po službenoj dužnosti provodi nadzor u području prava potrošača kako bi se ispravila neravnopravnost koja postoji između potrošača i prodavatelja.

37. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u presudama od 5. lipnja 2014., Mahdi¹⁴, i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹⁵, ne pojašnjava se postoji li obveza ispitivanja po službenoj dužnosti svih uvjeta koje na temelju prava Unije treba ispuniti kako bi zadržavanje bilo zakonito.

⁹ C-249/11, EU:C:2012:608

¹⁰ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320

¹¹ C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367

¹² C-227/08, EU:C:2009:792

¹³ C-147/16, EU:C:2018:320

¹⁴ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320

¹⁵ C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367

38. Što se tiče sudske prakse Suda u području prava potrošača, sud koji je uputio zahtjev, iako priznaje da su osobe koje su zadržane na neki način, kao i određeni potrošači, ranjiva skupina u odnosu na državnog tajnika i da stoga postoji neravnopravnost, ističe razliku između predmeta u području potrošača, u kojima su obje suprotstavljene stranke osobe privatnog prava, i predmeta u području zadržavanja, u kojima se jedna fizička osoba suprotstavlja upravnom tijelu. Budući da potonje tijelo treba djelovati u javnom interesu i poštovati opća načela dobre uprave, neravnopravnost između stranaka spora manje je izražena s obzirom na to da je pravo upravnog postupka osmišljeno upravo kako bi se umanjila ta neravnopravnost. Naprotiv, pravo građanskog postupka načelno polazi od ideje da su stranke ravnopravne, zbog čega je u području prava potrošača potrebno ispraviti neravnopravnost koja se odražava u tome što se u tom području pojedinac obično suprotstavlja velikom društvu.

39. Konačno, kad je riječ o članku 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁶, u čijem se stavku 4. navodi da „[s]vatko tko je lišen slobode uhićenjem ili pritvaranjem ima pravo pokrenuti sudski postupak u kojem će se brzo odlučiti o zakonitosti njegova pritvaranja ili o njegovu puštanju na slobodu ako je pritvaranje bilo nezakonito”, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) nikad nije presudio da sudovi trebaju po službenoj dužnosti ispitati uvjete zakonitosti oduzimanja slobode. Naprotiv, presudio je da sud ne treba automatski ocjenjivati zakonitost zadržavanja¹⁷. Ni iz sudske prakse ESLJP-a ne proizlazi da postoje pretpostavka nezakonitosti zadržavanja i da je ono stoga nezakonito dok god sud izričito ne utvrdi njegovu zakonitost. ESLJP je, suprotno tomu, naglasio važnost prava osobe koja je zadržana na pokretanje sudskog postupka i na to da time od suda zatraži da u kratkom roku odluči o zakonitosti zadržavanja¹⁸.

40. Istodobno, sud koji je uputio zahtjev smatra da se iz prethodno navedenih elemenata ne može nužno zaključiti da se člankom 6. Povelje, kojim se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek, sudu ne nalaže da po službenoj dužnosti nadzire zakonitost zadržavanja. Naime, pravom Unije može se dodijeliti šira zaštita nego pravima koja su zajamčena EKLJP-om.

41. U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Nalaže li se pravom Unije, posebice člankom 15. stavkom 2. [Direktive 2008/115] i člankom 9. [Direktive 2013/33], u vezi s člankom 6. [Povelje], ispitivanje po službenoj dužnosti, u smislu da je sud dužan na vlastitu inicijativu (*ex officio*) ocijeniti jesu li ispunjeni svi uvjeti za zadržavanje, uključujući i one koje stranac nije osporio iako je mogao?”

B. Spor koji se odnosi na osobu X (C-39/21)

42. Osoba X je marokanski državljanin, rođen 1973. Odlukom od 1. studenoga 2020. državni tajnik zadržao ju je na temelju uvodne rečenice i točke (a) članka 59. stavka 1. Vw-a iz 2000., koji je dio odredbi kojima je Nizozemska provela Direktivu 2008/115. To je zadržavanje obrazloženo zaštitom javnog poretka jer je postojala opasnost da osoba X izbjegne nadzor i onemogući udaljavanje.

¹⁶ Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP

¹⁷ Vidjeti presudu ESLJP-a od 19. svibnja 2016., J. N. protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, t. 87.).

¹⁸ Vidjeti presude ESLJP-a od 28. listopada 2003., Rakevich protiv Rusije, (CE:ECHR:2003:1028JUD005897300, t. 43.) i od 9. srpnja 2009., Morren protiv Njemačke (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, t. 106.).

43. Presudom od 14. prosinca 2020. rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Den Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) odbio je tužbu koju je osoba X podnijela protiv te mjere zadržavanja. Osoba X podnijela je žalbu protiv te presude. Raad van State (Državno vijeće) odlučio je u presudi od 2. lipnja 2021.¹⁹ da žalba osobe X nije osnovana.

44. Osoba X podnijela je 8. siječnja 2021. rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Den Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) tužbu protiv nastavka mjere zadržavanja. Okvirom te tužbe obuhvaćen je zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio taj sud.

45. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da će ocijeniti samo zakonitost nastavka zadržavanja osobe X od 8. prosinca 2020. Naime, zakonitost zadržavanja do 7. prosinca 2020. ocijenjena je u njegovoj presudi od 14. prosinca 2020.

46. Osoba X poziva se u prilog svojoj tužbi na nepostojanje mogućnosti za udaljavanje u razumnom roku. Državni tajnik u odgovoru navodi da je postupak podnošenja zahtjeva za putnu ispravu i dalje u tijeku i da marokanska tijela nisu navela da se takav dokument neće izdati.

47. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je nužno dobiti objašnjenja u pogledu zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije, a koji se odnose na intenzitet sudskog nadzora u evidencijama o zadržavanju državljana trećih zemalja.

48. Iako priznaje važnost načela postupovne autonomije država članica, taj sud ne isključuje da se zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti kojima je to načelo popraćeno te temeljnim pravima propisanim člancima 6., 24. i 47. Povelje protiv ograničenja nametnuta nizozemskim sudovima u pogledu njihova ispitivanja zakonitosti zadržavanja državljana trećih zemalja u situacijama obuhvaćenima Direktivom 2008/115, Direktivom 2013/33 i Uredbom br. 604/2013.

49. Nakon što je podsjetio na nizozemsko postupovno pravilo kojim se sudu prilikom ispitivanja merituma zakonitosti zadržavanja zabranjuje da po službenoj dužnosti ističe činjenične ili pravne elemente, sud koji je uputio zahtjev navodi da se takva zabrana primjenjuje i kad je zainteresirana osoba „ranjiva osoba” u smislu prava Unije, kao što je to maloljetnik.

50. Taj sud ističe da, u slučaju kad sud kojem je podnesena tužba protiv mjere zadržavanja ipak po službenoj dužnosti istakne činjenične ili pravne elemente, državni tajnik sustavno podnosi žalbu Raadu van State (Državno vijeće) i uvijek uspije u postupku.

51. U okviru glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev raspolaže, za razdoblje od 8. prosinca 2020., zapisnikom razgovora od pola stranice i izvješćem o praćenju od 8. siječnja 2021., naslovljenim „Model 120 – Informacije o udaljavanju”. Potonje je izvješće, koje ima četiri stranice, samo obrazac u kojem tijela navode konkretne mjere koje poduzimaju kako bi provela udaljavanje. Iz tog izvješća u biti proizlazi, s jedne strane, da su tijela poslala pisani podsjetnik marokanskim tijelima kako bi saznala je li putna isprava u obradi i, s druge strane, da je osoba X na razgovoru o odlasku održanom 6. siječnja 2021. navela da nije ništa poduzela otkad je zadržana kako bi ubrzala svoj povratak u Maroko.

52. Taj sud smatra da iz takvog sažetog spisa nije moguće donijeti zaključak o svim relevantnim činjenicama kako bi se ocijenilo je li nastavak zadržavanja zakonit. U ovom slučaju želi znati zašto nizozemska tijela smatraju, s jedne strane, da postoji razumna mogućnost za udaljavanje,

¹⁹ Vidjeti presudu Raada van State (Državno vijeće) od 9. lipnja 2021. (br. 202006815/1/V3, NL:RVS:2021:1155), dostupnu na sljedećoj internetskoj adresi: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>.

iako je poslan već 21 pisani podsjetnik koji se odnosi na dobivanje putne isprave i, s druge strane, da ne treba naložiti manje prisilnu mjeru od zadržavanja. Usto, iako ta tijela mogu u dovoljnoj mjeri obrazložiti to da druge mjere ne bi omogućile pripremu deportacije, osim ako je osoba X ne spriječi svojim bijegom, želi znati zašto ta tijela zbog osobne situacije osobe X ipak ne odustaju od zadržavanja. U tom pogledu iz spisa osobito proizlazi da je osoba X suočena s problemom ovisnosti. Stoga valja saznati koje posebne službe postoje u centru za smještaj kako bi se osobi X pomoglo da riješi taj problem.

53. Budući da nije ovlašten po službenoj dužnosti ispitati takve elemente, sud koji je uputio zahtjev smatra da mu je uskraćena mogućnost da ocijeni zakonitost nastavka zadržavanja s obzirom na sve relevantne elemente. Za takvu se situaciju može smatrati da nije u skladu s temeljnim pravom na djelotvoran pravni lijek koje je propisano člankom 47. Povelje, tim više jer nije moguće podnijeti žalbu protiv presuda koje se odnose na nastavak mjera zadržavanja.

54. Da bi sudska zaštita bila djelotvorna u toj vrsti spisa, sud bi, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, trebao moći osigurati puno poštovanje temeljnog prava na slobodu koje je propisano člankom 6. Povelje. S obzirom na članak 5. EKLJP-a, članak 6. i članak 52. stavak 1. Povelje, sud treba moći osigurati poštovanje pravila prema kojem se nitko ne smije lišiti slobode, osim u određenim slučajevima koji su taksativno nabrojani i u postupku propisanom zakonom. Stoga bi, u slučaju zadržavanja na temelju članka 15. Direktive 2008/115, sud trebao moći sveobuhvatno i temeljito provjeriti jesu li se poštovali zahtjevi navedeni u tom članku. Nizozemskim se pravom, kako ga tumači Raad van State (Državno vijeće), ne jamči takvo sveobuhvatno ispitivanje.

55. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz prava Unije proizlazi da sud kojem je podnesena tužba protiv zadržavanja, na temelju Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ili Uredbe br. 604/2013, treba, s obzirom na težinu takve mjere, po službenoj dužnosti aktivno i temeljito ispitati i ocijeniti sve relevantne činjenice i elemente zakonitosti zadržavanja kako bi u svim slučajevima u kojima smatra da je to zadržavanje nezakonito mogao naložiti puštanje na slobodu dotične osobe bez odgode.

56. Što se tiče sudske prakse Suda, sud koji je uputio zahtjev navodi da se u točki 49. presude od 6. studenoga 2012., *Otis i dr.*²⁰, pojašnjava da je, kako bi sud „mogao odlučiti u sporu o pravima i obvezama koje proizlaze iz prava Unije u skladu s člankom 47. Povelje, potrebno da ima nadležnost za ispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za spor koji se pred njim vodi”. Poziva se i na točke 36. i 40. presude od 15. ožujka 2017., *Al Chodor*²¹, u skladu s kojima zadržavanje predstavlja teško miješanje u ostvarivanje temeljnog prava na slobodu propisanog člankom 6. Povelje, kao i na točke 62. i 63. presude od 5. lipnja 2014., *Mahdi*²², u kojima je Sud presudio, među ostalim, da, osim činjenica i dokaza koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje i svih očitovanja koja eventualno podnese konkretni državljanin treće zemlje, sudsko tijelo koje odlučuje o zahtjevu za produljenje zadržavanja mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim, pri čemu njegove ovlasti u okviru nadzora ne mogu, ni u kojem slučaju, biti ograničene samo na elemente koje je pružilo upravno tijelo.

²⁰ C-199/11, EU:C:2012:684

²¹ C-528/15, EU:C:2017:213

²² C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320

57. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev navodi točke 140. i 142. presude od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság²³, u kojima je Sud naglasio da članak 47. Povelje ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se mogu pozivati i da su, iako je na nacionalnom pravnom poretku svake države članice da utvrdi postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštititi prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, države članice ipak dužne osigurati, u svakom pojedinom slučaju, djelotvornu sudsku zaštitu tih prava.

58. Sud koji je uputio zahtjev navodi i da se, što se tiče obveze obrazlaganja predviđene člankom 8:77 stavkom 1. točkom (b) Awb-a, člankom 91. stavkom 2. Vw-a iz 2000. predviđa iznimka, u smislu da Raad van State (Državno vijeće), koji odlučuje o žalbi protiv presuda koje se odnose na zadržavanje, može u odluci navesti skraćeno obrazloženje, u kojem se u biti samo navodi da zainteresirana osoba nije istaknula valjane prigovore.

59. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takva iznimka lišava zainteresirane osobe njihova prava na djelotvoran pravni lijek. Prema njegovu mišljenju, članak 47. Povelje treba tumačiti na način da pristup pravosuđu, u području prava stranaca, podrazumijeva i pravo na obrazloženu odluku o meritumu koju donosi drugostupanjski sud koji odlučuje i u posljednjem stupnju, barem kad, kao u ovom slučaju, svi drugi upravni, kazneni i građanski sudski postupci dotične države članice podliježu obvezi obrazlaganja.

60. U tim je okolnostima rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li državama članicama, uzimajući u obzir članak 47. [Povelje] u vezi s člancima 6. i 53. [Povelje] i s obzirom na članak 15. stavak 2. točku (b) [Direktive 2008/115], članak 9. stavak 3. [Direktive 2013/33] kao i članak 28. stavak 4. [Uredbe br. 604/2013], 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 trenutačno puštanje stranca? Ako [Sud] 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 2008/115], člankom 21. [Direktive 2013/33] i člankom 6. [Uredbe br. 604/2013], 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 2008/115], članak 9. stavak 3. [Direktive 2013/33] i članak 28. stavak 4. [Uredbe br. 604/2013], 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

²³ C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367

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?”

IV. Postupak pred Sudom

61. Sud je najprije odlučio pokrenuti hitni prethodni postupak u predmetu C-39/21 PPU jer je osoba X u trenutku podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku bila zadržana te joj je stoga oduzeta sloboda, a odgovor Suda na prethodna pitanja mogao bi, osim toga, biti odlučujući za prekid ili nastavak tog zadržavanja. Zbog povezanosti s tim predmetom, na isti se način postupilo u predmetu C-704/20.

62. Sud je zatim odlučio da u tim dvama predmetima treba odlučivati u skladu s redovnim postupkom. Ta je odluka uslijedila nakon obavijesti rechtbanka Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch (Sud u Den Haagu, stalna služba u ‘s-Hertogenboschu) od 31. ožujka 2021., u skladu s kojom je privremenom odlukom od 26. ožujka 2021. okončao zadržavanje osobe X.

63. Odlukom od 26. travnja 2021. rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch (Sud u Den Haagu, stalna služba u ‘s-Hertogenboschu) dodijelio je naknadu štete osobi X uz obrazloženje da je njezino zadržavanje bilo nezakonito jer joj je prouzročilo štetu. Međutim, taj je sud, dok je čekao odgovore Suda na prethodna pitanja, odlučio prekinuti postupak u pogledu pitanja može li se osobi X dodijeliti uvećana naknada štete.

64. Pisana očitovanja podnijeli su osoba X, nizozemska vlada i Europska komisija. Ranije je, tijekom hitnog prethodnog postupka, očitovanja podnijela i osoba C. Rasprava se održala 1. ožujka 2022.

V. Analiza

A. Prethodno pitanje u predmetu C-704/20 i prvo prethodno pitanje u predmetu C-39/21

65. Najprije pojašnjavam da u predmetu C-39/21 treba tumačiti članak 15. Direktive 2008/115, a u predmetu C-704/20 članak 9. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 4. Uredbe br. 604/2013²⁴. Iako se predmet C-704/20 odnosi na sudski nadzor zadržavanja, dok se predmet C-39/21 odnosi na sudski nadzor nastavka zadržavanja, svjesno ću razmatrati članak 15. Direktive 2008/115 i

²⁴ U toj se odredbi upućuje, među ostalim, na članak 9. Direktive 2013/33.

članak 9. Direktive 2013/33 u cijelosti jer mi se čini da, kao što ću to objasniti u razmatranjima koja slijede, zaključke treba izvesti iz nekoliko odredbi svakog od tih članaka, koje treba tumačiti zajedno²⁵.

66. U okviru zajedničkih pravnih pravila koje je donio zakonodavac Unije, pravnu osnovu zadržavanja u biti čine, kad je riječ o državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom, članci 15. do 17. Direktive 2008/115 i, kad je riječ o državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva koje podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu, članci 8. do 11. Direktive 2013/33 te članak 28. Uredbe br. 604/2013.

67. Razlozi za zadržavanje predviđeni pravom Unije navedeni su, kad je riječ o državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u članku 15. Direktive 2008/115 i, kad je riječ o državljanima trećih zemalja koji podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu, u članku 8. Direktive 2013/33 i članku 28. Uredbe br. 604/2013. Na temelju tih odredbi, kojima se definira sustav primjenjiv na zadržavanje i nastavak zadržavanja, mogu se odrediti uvjeti zakonitosti mjera zadržavanja. Ti se uvjeti osobito odnose na nadležnost tijela koje je donijelo akt o zadržavanju, opasnost od bijega zadržane osobe, dostatnost drugih, manje obvezujućih mjera od zadržavanja, dužnu pažnju uprave u postupku udaljšavanja, kao i zaštitu ranjivih osoba.

68. S obzirom na ta pojašnjenja, zajedno ću ispitati prethodno pitanje u predmetu C-704/20 i prvo prethodno pitanje u predmetu C-39/21. Naime, ne čini mi se da ulogu suda treba suštinski razlikovati ovisno o tome treba li odlučiti o zakonitosti zadržavanja ili nastavka zadržavanja²⁶ ili pak ovisno o tome odlučuje li se o zadržavanju u okviru Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ili Uredbe br. 604/2013. Iako razlozi za zadržavanje ili nastavak zadržavanja nisu jednaki, smjernice koje omogućuju određivanje uloge suda zajedničke su tim slučajevima.

69. Najprije ističem da je zakonodavac Unije propisao određen broj zajedničkih pravila o sudskom nadzoru zadržavanja i nastavka zadržavanja državljana trećih zemalja.

70. Stoga zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom treba naložiti, u skladu s člankom 15. stavkom 2. Direktive 2008/115²⁷, upravno ili sudsko tijelo pisanom i obrazloženom odlukom. Kad zadržavanje nalaže upravno tijelo, dotična država članica ima obvezu (slučaj članka 15. stavka 2. točke (a) te direktive) osigurati „da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja” ili (slučaj članka 15. stavka 2. točke (b) navedene direktive) priznati „državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem”. Osim toga, člankom 15. stavkom 3. iste direktive predviđa se da se zadržavanje „preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na

²⁵ Tako naglašavam da, iako se može činiti da je članak 15. stavak 3. Direktive 2008/115 relevantniji u predmetu C-39/21 s obzirom na to da se tužbu protiv nastavka zadržavanja smatra načinom na koji se zadržavanje „preispituje u razumnim vremenskim razmacima”, a koji se nalaže u prvoj rečenici te odredbe, u analizi treba, prema mojem mišljenju, uzeti u obzir druge odredbe tog članka, osobito stavak 1., kojim se predviđaju razlozi za zadržavanje, i stavak 2., kojim se osobito utvrđuju načelo i određena pravila sudskog nadzora zadržavanja. Uostalom, navodim da su u nizozemskom pravu sudski nadzor zadržavanja i sudski nadzor nastavka zadržavanja usko povezani jer se, kao što to nizozemska vlada objašnjava u svojim očitovanjima, u tužbi podnesenoj protiv nastavka zadržavanja načelno mogu ponovno ocijeniti svi uvjeti zadržavanja.

²⁶ Kao što je to Sud već istaknuo, zadržavanje i njegovo produljenje istovrsne su prirode jer obje odluke za posljedicu imaju lišavanje slobode konkretnog državljanina treće zemlje: vidjeti, u pogledu Direktive 2008/115, presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, t. 59. i navedena sudska praksa). Isto se može utvrditi u pogledu zadržavanja i nastavka zadržavanja.

²⁷ Prema mišljenju Suda, tom se odredbom, kao i člankom 9. stavkom 3. Direktive 2013/33, „konkretizira” na razmatranom području pravo na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 289.).

zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti” i da „[u] tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka”.

71. Što se tiče državljanina trećih zemalja i osoba bez državljanstva koje podnose zahtjeve za međunarodnu zaštitu, Direktivom 2013/33 predviđaju se slična pravila i za sudsko razmatranje zadržavanja (članak 9. stavak 3. te direktive) i za sudsko razmatranje nastavka zadržavanja (članak 9. stavak 5. navedene direktive).

72. U svim tim odredbama zakonodavac Unije predviđa sudski nadzor koji se može provoditi na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. Navedenim odredbama, čiji je cilj, s obzirom na važnost temeljnog prava na slobodu i težinu miješanja u to pravo koje predstavlja zadržavanje²⁸, zaštititi državljane trećih zemalja od proizvoljnog zadržavanja, stoga se nastoji zajamčiti da u svim državama članicama postoji sudski nadzor odluka o zadržavanju i potom nastavku zadržavanja kako bi se provjerila zakonitost tih odluka.

73. Međutim, taj zakonodavac nije propisao zajednička pravna pravila u pogledu opsega nadzora koji treba provesti sud kako bi provjerio zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja. Konkretno, navedeni zakonodavac nije izričito predvidio da sud treba prilikom nadzora zakonitosti zadržavanja ispitati sve činjenične i pravne elemente koje smatra relevantnima, neovisno o razlozima i argumentima koji su pred njim istaknuti. Postupci za taj nadzor stoga proizlaze iz postupovne autonomije država članica.

74. Valja provjeriti je li članak 8:69 stavak 1. Awb-a, s obzirom na to da ovlasti suda koji treba ispitati zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja ograničava samo na razloge i argumente koje ističe državljanin treće zemlje, u skladu s ograničenjima postupovne autonomije država članica.

75. U tom pogledu podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnji pravni poredak svake države članice treba uspostaviti postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca na temelju načela postupovne autonomije, ali pod uvjetom da ona nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje pravima dodijeljenima pravom Unije (načelo djelotvornosti)²⁹.

76. Iz toga slijedi da – kako bi država članica mogla primijeniti načelo procesne autonomije u situacijama koje su uređene pravom Unije – moraju biti ispunjena dva kumulativna uvjeta, odnosno poštovanje načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti³⁰.

77. Što se tiče načela djelotvornosti, Sud je već presudio da svaki slučaj u kojem se postavlja pitanje čini li nacionalna postupovna odredba nemogućom ili pretjerano otežava primjenu prava Unije mora biti analiziran uzimajući u obzir mjesto te odredbe u cjelokupnom postupku, njegovo

²⁸ Vidjeti osobito presudu od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 105. i navedena sudska praksa).

²⁹ Vidjeti osobito presude od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, t. 43. i navedena sudska praksa); od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu) (C-194/19, EU:C:2021:270, t. 42. i navedena sudska praksa) i od 22. travnja 2021., Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, t. 52. i navedena sudska praksa).

³⁰ Vidjeti presudu od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, t. 25.).

odvijanje i osobitosti pred različitim nacionalnim sudovima. U tom pogledu, valja, prema potrebi, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravni sustav, kao što su zaštita pravâ obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka³¹.

78. S obzirom na to, valja naglasiti da je načelo djelotvornosti ispunjeno samo ako je predmetno postupovno pravilo u skladu s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje³². Tako obveza država članica da osiguraju djelotvornost prava koja pojedinci izvode iz prava Unije podrazumijeva zahtjev sudske zaštite, uspostavljen člankom 47. Povelje, koji je nacionalni sud dužan poštovati. Ta zaštita mora vrijediti kako u području određivanja sudova koji su nadležni za tužbe utemeljene na pravu Unije tako i što se tiče utvrđivanja postupovnih pravila vezanih za takve tužbe³³.

79. Stoga se središnje pitanje ovih predmeta može formulirati na sljedeći način: je li nacionalno postupovno pravilo kojim se nacionalnom sudu onemogućuje da po službenoj dužnosti ispita razloge koji se temelje na povredi prava Unije jer ima za učinak sprečavanje tog suda da ispita zakonitost mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja s obzirom na sve razloge kojima bi se mogla opravdati takva mjera na način da po potrebi prekorači tužbene razloge i argumente koje ističe tužitelj, u skladu s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje?

80. Sud je u drugim kontekstima u kojima se ne dovodi u pitanje pravo na slobodu zajamčeno člankom 6. Povelje već presudio da načelo djelotvornosti u načelu ne zahtijeva da nacionalni sudovi po službenoj dužnosti istaknu razlog koji se temelji na povredi odredaba prava Unije, kad bi ih ispitivanje tog razloga obvezalo na prekoračenje okvira spora kako su ga odredile stranke i oslanjanje na druge činjenice i okolnosti od onih na kojima stranka s interesom za primjenu tih odredaba temelji svoj zahtjev³⁴.

81. Prema mišljenju Suda, to ograničenje ovlasti nacionalnog suda opravdava se načelom prema kojem je inicijativa u građanskom postupku na strankama i stoga, kad nacionalno postupovno pravo nudi predmetnoj stranci stvarnu mogućnost isticanja razloga koji se temelji na pravu Unije, nacionalni sud može djelovati po službenoj dužnosti samo u iznimnim slučajevima u kojima javni interes zahtijeva njegovu intervenciju³⁵.

82. U tom pogledu ističem da se člankom 8:69 stavkom 1. Awb-a ne sprečavaju državljani trećih zemalja da istaknu jedan ili više razloga koji se temelje na neusklađenosti njihova zadržavanja ili nastavka zadržavanja s uvjetima koji su predviđeni relevantnim pravnim pravilima sekundarnog prava Unije³⁶. Ta nacionalna odredba stoga ne sprečava sud pred kojim je pokrenut postupak da

³¹ Vidjeti osobito presudu od 9. rujna 2020., *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Odbijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 42. i navedena sudska praksa).

³² Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara i dr.* (C-64/20, EU:C:2021:14), koji navodi da se „zahtjev djelotvornosti, shvaćen kao uvjet za primjenu načela postupovne autonomije [...], u praksi [...] preklapa s temeljnim pravom na *djelotvoran pravni lijek* na temelju članka 47. [Povelje]” (točka 41.).

³³ Vidjeti osobito presude od 17. srpnja 2014., *Sánchez Morcillo i Abril García* (C-169/14, EU:C:2014:2099, t. 35. i navedena sudska praksa) i od 22. travnja 2021., *Profi Credit Slovakia* (C-485/19, EU:C:2021:313, t. 54. i navedena sudska praksa). Sud je pojasnio i da načelo djelotvornosti „ne podrazumijeva zahtjeve koji prekoračuju one koji proizlaze iz temeljnih prava, osobito prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenih Poveljom”: vidjeti presudu od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 43.).

³⁴ Vidjeti osobito presude od 14. prosinca 1995., *van Schijndel i van Veen* (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 22.) i od 7. lipnja 2007., *van der Weerd i dr.* (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 36.). Vidjeti i noviju presudu od 25. ožujka 2021., *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, t. 135. i navedena sudska praksa).

³⁵ Vidjeti osobito presudu od 26. travnja 2017., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 33. i navedena sudska praksa).

³⁶ Vidjeti osobito po analogiji presudu od 26. travnja 2017., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 34. i navedena sudska praksa).

ispita razloge koji se temelje na povredi prava Unije, a na koje se tužitelj poziva u potporu tužbe protiv svojeg zadržavanja ili nastavka zadržavanja. Stoga taj sud može, s obzirom na razloge koji su pred njim istaknuti, izvršavati nadzor na temelju neograničene nadležnosti čiju je važnost Sud potvrdio u svojoj presudi od 5. lipnja 2014., Mahdi³⁷.

83. U tom pogledu podsjećam na to da, prema mišljenju Suda, u okviru nadzora koji treba provesti, nacionalni sud treba moći odlučiti o svakom relevantnom činjeničnom i pravnom elementu kako bi utvrdio je li opravdano zadržavanje dotičnog državljanina treće zemlje. Taj sud stoga mora moći uzeti u obzir kako činjenice i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je zatražilo zadržavanje tako i sva očitovanja koja eventualno podnese konkretni državljanin treće zemlje. K tomu, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim. Iz toga slijedi da ovlasti sudskog tijela ne mogu, ni u kojem slučaju, biti ograničene samo na elemente koje je pružilo predmetno upravno tijelo³⁸. Osim toga, kad zadržavanje koje je prvotno naloženo više nije opravdano, nadležno sudsko tijelo mora biti u mogućnosti svojom odlukom zamijeniti odluku upravnog tijela³⁹.

84. Kako bi obranila usklađenost članka 8:69 stavka 1. Awb-a s pravom Unije u konkretnom kontekstu zadržavanja, nizozemska vlada tvrdi, kao što sam to prethodno naveo, da državljanima trećih zemalja nije ograničena mogućnost da nacionalnom sudu podnesu sve prigovore koje smatraju relevantnima, pri čemu potonji sud uostalom može činjenične elemente koje su istaknuli ti državljani prevesti u pravne termine. Ta vlada dodaje da su, za razliku od onog što postoji u općem upravnom pravu, u području zadržavanja predviđena dodatna jamstva, među kojima su sustavno sudsko ispitivanje, čak i ako ne postoji tužba, rasprava i pomoć odvjetnika specijaliziranog za to područje. Osim toga, nadležno upravno tijelo ima obvezu provjeriti kriterije zakonitosti zadržavanja i nastavka zadržavanja, čime se opravdava to da sud nije dužan ponovno provesti toliko opsežan nadzor koji nadilazi prigovore koje je istaknula zainteresirana osoba.

85. Međutim, smatram da se jamstvima koja su upravo navedena ne može osigurati djelotvornost sudske zaštite koju treba dodijeliti državljanima trećih zemalja na koje se odnosi mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja jer se člankom 8:69 stavkom 1. Awb-a može nanijeti šteta punoj učinkovitosti pravnog sredstva kojim se nastoji dobiti odluka suda o zakonitosti takve mjere.

86. Što se tiče prava na slobodu, koje je zajamčeno člankom 6. Povelje, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ne smije sadržavati nikakvu prazninu i ne dopušta postojanje nikakve slijepe točke. Iako doseg potonjeg prava varira ovisno o konkretnom kontekstu i okolnostima svojstvenima svakom predmetu, osobito prirodi predmetnog akta, kontekstu njegova donošenja i pravnim pravilima kojima je uređeno predmetno područje⁴⁰, smatram da, s obzirom na to da je u pitanju pravo na slobodu, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu treba biti temeljito i strogo zajamčeno, pri čemu treba, kad je riječ o njegovu opsegu i intenzitetu, omogućiti sveobuhvatan nadzor zakonitosti mjera oduzimanja slobode. Ti elementi, prema mojem mišljenju, idu u korist pristupu problematici povezanoj s ispitivanjem koje po službenoj dužnosti provode nacionalni sudovi u pogledu razloga koji se temelje na povredi prava Unije, a koje bi trebalo biti specifično za provjeru mogućih povreda prava na slobodu.

³⁷ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320

³⁸ Vidjeti presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62.). Vidjeti i presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, t. 65.).

³⁹ Vidjeti presude od 5. lipnja 2014., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62.) i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 293.).

⁴⁰ Vidjeti osobito presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 102.); od 9. veljače 2017., M (C-560/14, EU:C:2017:101, t. 33.) i od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 41.).

87. U tom pogledu naglašavam da se, s obzirom na važnost prava na slobodu i na težinu miješanja u to pravo koje takva mjera zadržavanja predstavlja, ograničenja u ostvarivanju tog prava moraju provoditi u granicama onoga što je strogo nužno⁴¹. Stoga je svako zadržavanje koje potpada pod Direktivu 2008/115, Direktivu 2013/33 ili Uredbu br. 604/2013 strogo ograničeno odredbama tih direktiva i te uredbe kako bi se zajamčilo, s jedne strane, poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva i, s druge strane, poštovanje temeljnih prava konkretnih osoba⁴². Stoga mjere zadržavanja donesene na temelju relevantnih odredbi sekundarnog prava Unije ne smiju biti protivne pravu na slobodu državljanima trećih zemalja na koje se takve mjere primjenjuju, kako je zajamčeno člankom 6. Povelje⁴³.

88. Usto, značajke žalbi koje su uspostavile države članice kako bi državljanima trećih zemalja omogućile da ističu svoja prava trebaju biti utvrđene u skladu s člankom 47. Povelje, prema kojem svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom⁴⁴. Naime, države članice prilikom provođenja prava Unije obvezne su osigurati poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. prvog stavka Povelje koje potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite⁴⁵.

89. Osim toga, valja istaknuti da se, prema mišljenju Suda, s obzirom na to da se njome zadire u pravo na slobodu dotičnog državljanina treće zemlje, zajamčeno člankom 6. Povelje, na odluku kojom se nalažu njegovo zadržavanje ili produljenje njegova zadržavanja primjenjuju stroga jamstva, odnosno, među ostalim, zaštita od arbitrarnosti. Međutim, takva zaštita podrazumijeva, među ostalim, da se zadržavanje može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja⁴⁶. Upravo se na temelju djelotvornosti sudskog razmatranja zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanima trećih zemalja mogu zajamčiti prava koja za njih proizlaze iz tih pravila⁴⁷.

90. Valja navesti i da ograničenje područja ispitivanja koje sud treba provesti prilikom nadzora zakonitosti zadržavanja ili nastavka zadržavanja predstavlja ograničenje prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom u smislu članka 47. Povelje, koje je u skladu s člankom 52. stavkom 1.

⁴¹ Vidjeti osobito presudu od 14. rujna 2017., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, t. 40.) i od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 56. i navedena sudska praksa).

⁴² Što se tiče Direktive 2008/115, vidjeti osobito presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, t. 40. i navedena sudska praksa). Sud je također naveo da pojam „zadržavanje”, u smislu direktiva 2008/115 i 2013/33, „obuhvaća jedno te isto činjenično stanje”: vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 224.). Osim toga, prema mišljenju Suda, iz teksta, konteksta i načina postanka članka 8. Direktive 2013/33 proizlazi da mogućnost zadržavanja podnositelja zahtjeva podliježe poštovanju skupa pretpostavki čiji je cilj strogo ograničavanje korištenja takvom mjerom: vidjeti osobito presudu od 14. rujna 2017., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, t. 41.), kao i presudu od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 57.).

⁴³ Što se tiče Direktive 2008/115, vidjeti osobito presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, t. 41.).

⁴⁴ Vidjeti osobito presude od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, t. 44.) i od 24. studenoga 2020., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, t. 42.).

⁴⁵ Vidjeti osobito presudu od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu) (C-194/19, EU:C:2021:270, t. 43. i navedena sudska praksa).

⁴⁶ Vidjeti presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, t. 62.). Sud u svojoj presudi od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), upućuje na sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a, iz koje proizlazi da, radi usklađenosti s ciljem zaštite pojedinca od arbitrarnosti, provedba mjere lišenja slobode osobito podrazumijeva to da je izuzeta od svake loše vjere ili prijevara od strane vlasti, da ciljano utvrđuje ograničenja koja su dopuštena relevantnim podstavkom članka 5. stavka 1. EKLJP-a te da postoji veza proporcionalnosti između razloga na koji se poziva i lišenja slobode o kojoj je riječ (točka 81. te presude, u kojoj se upućuje na presudu ESLJP-a od 29. siječnja 2008., Saadi protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, t. 68. do 74.)).

⁴⁷ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu D. H. (C-704/17, EU:C:2019:85) koja navodi da je „djelotvornost sudskog razmatranja odluka o zadržavanju ta koja će odrediti pružaju li materijalni uvjeti iz članka 8. i jamstva iz članka 9. Direktive 2013/33, tumačeni u vezi s člankom 47. Povelje, podnositeljima zahtjeva zaštitu kakvu bi trebali pružati” (točka 70.).

Povelje opravdano samo ako je predviđeno zakonom, ako poštuje bit tog prava i ako je, podložno načelu proporcionalnosti, potrebno te zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba⁴⁸.

91. Međutim, smatram da bi istodobno bilo protivno bitnom sadržaju prava na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčenog člankom 47. Povelje, koje mora imati zadržana osoba, i zaštititi te osobe od proizvoljnog zadržavanja, koja proizlazi iz članka 6. Povelje, to što bi sud mogao biti spriječen pustiti na slobodu takvu osobu čak i kad bi na temelju elemenata kojima raspolaže utvrdio da je takvo zadržavanje nezakonito. Svako bi drugo tumačenje stvorilo pravnu prazninu u zaštiti od proizvoljnog zadržavanja, što ne bi bilo u skladu s važnošću osobne slobode u demokratskom društvu⁴⁹.

92. Naime, okolnost da sud može odgovoriti samo na razloge i argumente koji se pred njim ističu, a da pritom ne može sam istaknuti druge po službenoj dužnosti, može dovesti do toga da je osobi izrečena mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja, iako uvjeti za to nisu ispunjeni. Naime, iz nekoliko odredbi sekundarnog prava Unije, kojima se konkretiziraju pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčeno člankom 47. Povelje i zaštita od proizvoljnog zadržavanja, koja proizlazi iz članka 6. Povelje, proizlazi da je puštanje na slobodu bez odgode obvezujuće ako je zadržavanje nezakonito ili više nije opravdano. Tako se u posljednjoj rečenici članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115 navodi da se „[k]onkretni državljani treće zemlje pušta [...] bez odgode ako zadržavanje nije zakonito”. Puštanje dotične osobe na slobodu bez odgode nalaže se i člankom 15. stavkom 4. te direktive kad zadržavanje više nije opravdano, odnosno „[a]ko iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1.”. Usto, člankom 9. stavkom 3. Direktive 2013/33 određuje se da se, „[k]ada se u okviru sudskog razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito, predmetni podnositelj zahtjeva odmah [...] oslobađa”.

93. Na temelju postupovnih jamstava koja ističe nizozemska vlada ne može se, prema mojem mišljenju, izbjeći svaka opasnost od toga da se, zbog toga što sud pred kojim je pokrenut postupak ne može po službenoj dužnosti istaknuti određene razloge i argumente, na osobu primijeni mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja, iako uvjeti za takvu mjeru nisu ispunjeni, što je izravno protivno odredbama sekundarnog prava Unije koje sam upravo naveo, a koje treba tumačiti u skladu s temeljnim pravima zaštićenima Poveljom.

94. Prema mojem se mišljenju u takvoj situaciji sudska zaštita na koju ima pravo ta osoba ne može kvalificirati kao djelotvorna. Naime, u kontekstu tužbe protiv mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja, djelotvornost te tužbe treba usporediti s obvezujućom prirodom puštanja na slobodu državljanina treće zemlje ako uvjeti koji omogućuju donošenje takve mjere nisu ispunjeni. Iz toga slijedi da djelotvorna sudska zaštita državljanina treće zemlje kojem je izrečena mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja nije zajamčena ako nacionalno postupovno pravilo sprečava sud čija je zadaća nadzirati tu mjeru da tog državljanina pusti na slobodu, iako je na temelju elemenata kojima raspolaže utvrdio da se ne može utvrditi nijedan valjan razlog za

⁴⁸ Vidjeti po analogiji, što se tiče jamstva dobrog postupanja kao uvjeta dopuštenosti svih pravnih sredstava u području javne nabave, presudu od 15. rujna 2016., *Star Storage i dr.* (C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 49. i navedena sudska praksa). Vidjeti također po analogiji, što se tiče obveze iscrpljivanja raspoloživih pravnih lijekova u upravnom postupku prije nego što se može pokrenuti sudski postupak kako bi se utvrdila povreda prava na zaštitu osobnih podataka, presudu od 27. rujna 2017., *Pušár* (C-73/16, EU:C:2017:725, t. 62. i navedena sudska praksa).

⁴⁹ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2019., *Rayonna prokuratura Lom* (C-467/18, EU:C:2019:765, t. 44. i navedena sudska praksa ESLJP-a).

zadržavanje. Usto, primjena takvog postupovnog pravila u kontekstu zadržavanja može ugroziti puni učinak općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja, čime se konkretni državljani trećih zemalja lišavaju prava koja imaju na temelju tih pravila.

95. Stoga smatram da ograničavanje opsega sudskog nadzora samo na tužbene razloge i argumente na koje se poziva tužitelj može dovesti do povrede odredbi sekundarnog prava Unije kojima se nacionalnim tijelima nalaže obveza puštanja na slobodu osobe na koju se odnosi nezakonita mjera oduzimanja slobode. Stoga automatska i obvezujuća priroda puštanja na slobodu, ako nisu ispunjeni uvjeti za zadržavanje ili nastavak zadržavanja, prema mojem mišljenju ograničava manevarski prostor kojim države članice raspolaze kako bi odredile postupovna pravila sudskih postupaka time što im nalaže obvezu postizanja rezultata. Ta se obveza sastoji u jamčenju organizacije tih postupaka na način da se državljanima trećih zemalja na koje se odnosi zadržavanje omogući da nadležna nacionalna tijela ne mogu produljiti to zadržavanje ako nisu ispunjeni uvjeti za takvu mjeru. S obzirom na važnost prava na slobodu, koju je Sud naglasio mnogo puta, čini mi se osobito neprikladnim prihvatiti to da nacionalno postupovno pravilo može pridonijeti postojanju dvojbi u pogledu zakonitosti akta kojim se izriče zadržavanje ili nastavak zadržavanja⁵⁰.

96. Što se tiče argumenta na koji se poziva nizozemska vlada, koji sam prethodno naveo i u skladu s kojim nadležno upravno tijelo ima obvezu provjeriti kriterije zakonitosti zadržavanja i nastavka zadržavanja, što opravdava to da sud nije dužan ponovno provesti toliko opsežan nadzor koji nadilazi prigovore koje je istaknula zainteresirana osoba, ističem, kao što je to istaknula i Komisija, da su uvjeti zakonitosti zadržavanja obvezujući za nadležno upravno tijelo i za sud. Stoga smatram da je sporno smatrati da je to tijelo dužno u svakom slučaju ispitati jesu li takvi uvjeti ispunjeni kad je uloga suda u tom pogledu ograničena u skladu s postupovnim pravilom koje ga sprečava da odluči izvan prigovora koje je istaknula zainteresirana osoba. Drugim riječima, čini mi se da je ograničavanje nadležnosti suda, iako nadležnost upravnog tijela nije ograničena, istodobno proturječno obvezujućoj prirodi uvjeta zakonitosti zadržavanja i neusklađena s njome.

97. Osim toga, podsjećam na to da je upravo sud zaštitnik osobne slobode⁵¹. Stoga se sustav na temelju kojeg je nadležno upravno tijelo dužno provesti temeljito ispitivanje uvjeta za zadržavanje, iako sud koji treba nadzirati zakonitost takve mjere ne raspolaže toliko opsežnom nadležnošću, čini neuravnoteženim te se njime ne može državljaninu treće zemlje zajamčiti djelotvorna sudska zaštita. Sud, a ne to upravno tijelo, ima zadnju riječ u pogledu pitanja ispunjava li neka mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja obvezujuće uvjete predviđene zakonom.

98. Iz prethodno navedenog proizlazi da, kad sud treba ispitati zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja, taj sud treba provjeriti jesu li se poštovala opća i apstraktna pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja⁵². Ograničavanjem te provjere na tužbene razloge i argumente na koje se poziva tužitelj primjena članka 8:69 stavka 1. Awb-a u kontekstu nadzora zakonitosti mjere zadržavanja, prema mojem mišljenju, nije u skladu s pravom Unije jer se njome ne poštuje načelo djelotvornosti.

⁵⁰ Ovdje preuzimam izraze koje je, u drugom području, Sud upotrijebio u svojoj presudi od 17. prosinca 1959., *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Visoko tijelo* (14/59, EU:C:1959:31, str. 474.).

⁵¹ Člankom 5. stavkom 4. EKLJP-a tako se propisuje pravo uhićenih ili pritvorenih osoba na „brzo” dobivanje sudske odluke o zakonitosti njihova pritvaranja i o njihovu puštanju na slobodu ako se pokaže da je pritvaranje bilo nezakonito: vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 4. prosinca 2018., *Ilenseher protiv Njemačke* (CE:ECHR:2018:1204JUD001021112, t. 251.).

⁵² U odnosu na problematiku ovisnosti osobe X u predmetu C-39/21, smatram da je dio tih pravila i pravilo iz članka 16. stavka 3. Direktive 2008/115, kojim se predviđa da se „[p]osebna [...] pažnja posvećuje slučajevima s ranjivim osobama” i da se „[o]siguravaju [...] hitna zdravstvena zaštita i osnovno liječenje”.

99. U prilog tom utvrđenju neusklađenosti ističem i da to postupovno pravilo dovodi do toga da mjera oduzimanja slobode podliježe sudskom nadzoru čiji opseg varira ovisno o tome je li riječ o zadržavanju o kojem je odlučilo upravno tijelo ili o pritvaranju o kojem je odlučio kazneni sud.

100. U tom pogledu podsjećam na to da Raad van State (Državno vijeće) u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi da se članak 8:69 Awb-a ne primjenjuje na kaznene postupke. Iz toga slijedi da kazneni sud nije dužan ograničiti se na razloge ili argumente na koje se osumnjičenik ili državni odvjetnik poziva u okviru nadzora predmetne mjere oduzimanja slobode. Raad van State (Državno vijeće) u tom pogledu naglašava da stoga sam kazneni sud nalaže takvu mjeru, što, prema njegovu mišljenju, predstavlja veliku razliku u odnosu na to kad mjeru zadržavanja donosi nadležno upravno tijelo.

101. S obzirom na to, i iako te dvije vrste mjera imaju različite svrhe, u oba je slučaja ipak riječ o mjeri oduzimanja slobode koju treba donijeti samo na temelju uvjeta navedenih u zakonu. Čini mi se nedostatnim opravdati razliku u pogledu opsega sudskog nadzora činjenicom da su mjere oduzimanja slobode obuhvaćene dvjema različitim granama nacionalnog prava, odnosno, s jedne strane, kaznenim pravom i, s druge strane, upravnim pravom. Usto bi bilo paradoksalno da osoba osumnjičena za počinjenje kaznenog djela ima veću sudsku zaštitu od osobe koja nije osumnjičena za počinjenje takvog djela.

102. Dodajem da predmetno postupovno pravilo, prema mojem mišljenju, nije u skladu s činjenicom da je teret dokazivanja nužnosti i proporcionalnosti mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja na tijelu koje je odlučilo izreći takvu mjeru. Naime, to pravilo može dovesti do toga da se, s obzirom na to da tužitelj nije istaknuo određeni tužbeni razlog ili argument, sudu pred kojim je pokrenut postupak uskrati mogućnost da provjeri, među ostalim, je li nadležno upravno tijelo doista dokazalo da manje obvezujuća mjera ne bi bila dostatna. Međutim, smatram da, neovisno o tužbenim razlozima i argumentima koje ističe tužitelj, taj sud treba moći provjeriti je li to tijelo pravilno ispunilo svoj teret dokazivanja. Iako navedeni sud smatra da spis koji mu navedeno tijelo podnosi, a koji je po potrebi dopunjen elementima prikupljenima u okviru kontradiktorne rasprave koja se pred njim održala, nije dostatan da se opravda mjera zadržavanja ili nastavka zadržavanja, nijedno ga nacionalno postupovno pravilo ne smije spriječiti da bez odgode pusti na slobodu osobu na koju se takva mjera odnosi.

103. Smatram i da se proizvoljno zadržavanje ne može razumno opravdati načelom pravne sigurnosti. Što se tiče dobrog odvijanja postupka, osobito u pogledu kašnjenja postupka zbog ocjene novih razloga⁵³, smatram da brzina kojom treba provesti sudski nadzor ne može opravdati djelomično ispitivanje zakonitosti zadržavanja.

104. Usto, valja naglasiti da, na temelju prava Unije, o mjeri zadržavanja ili nastavka zadržavanja može odlučiti sudsko tijelo ili upravno tijelo.

105. Smatram da nadzor koji provodi sud kad mu je podnesena tužba protiv mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja treba biti jednakog intenziteta i opsega kao i nadzor koji isti sud provodi kad je na njemu da na temelju nacionalnog prava donese takvu odluku.

106. Međutim, primjena postupovnog pravila kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku može, prema mojem mišljenju, ugroziti zahtjev ujednačenosti nadzora zakonitosti zadržavanja među državama članicama. Čini mi se da nadzor zakonitosti zadržavanja koji je različitog opsega

⁵³ Vidjeti osobito presude od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 38.) i od 7. kolovoza 2018., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, t. 52. i navedena sudska praksa).

nije u skladu s utvrđenjem prema kojem su uvjeti na temelju kojih se može donijeti odluka o zadržavanju predmet usklađivanja u okviru sekundarnog prava Unije. Stoga razlike u opsegu tog nadzora među državama članicama mogu ugroziti djelotvornost materijalnih pravila kojima se na razini Unije uređuju uvjeti za zadržavanje ili nastavak zadržavanja državljanina treće zemlje.

107. Stoga tumačenje relevantnih odredbi sekundarnog prava Unije na način da se njima sudu pred kojim je pokrenut postupak nalaže da nadzire poštovanje uvjeta koji su potrebni za zadržavanje ili nastavak zadržavanja državljanina treće zemlje, neovisno o razlozima i argumentima koje ističe, dovodi do smanjenja razlika u pogledu opsega sudske zaštite na koju takav državljanin ima pravo, ovisno o tome je li predmetna država članica odlučila ovlast za donošenje mjere zadržavanja ili nastavka zadržavanja povjeriti sudskom tijelu ili upravnom tijelu. Ujednačena sudska zaštita u svim državama članicama zasigurno pridonosi jamčenju djelotvornosti te zaštite, u skladu s člankom 47. Povelje.

108. Prema mojem mišljenju, isti zahtjev ujednačenosti sudskog nadzora zakonitosti zadržavanja vrijedi i ovisno o tome je li država članica odlučila uvesti automatski nadzor ili nadzor na zahtjev dotične osobe.

109. Ukratko, smatram da izbor koji je prepušten državama članicama, s jedne strane, između toga hoće li mjeru zadržavanja ili nastavka zadržavanja donijeti upravno tijelo ili pak sudsko tijelo i, s druge strane, između sudskog nadzora po službenoj dužnosti ili slijedom tužbe protiv takve mjere koju je donijelo upravno tijelo, u praksi ne smije dovesti do razlika među državama članicama u pogledu opsega sudskog nadzora zakonitosti te mjere.

110. Zbog svih tih elemenata predlažem Sudu da na prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-704/20 i na prvo prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 odgovori da članak 15. Direktive 2008/115, članak 9. Direktive 2013/33 i članak 28. Uredbe br. 604/2013, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje, treba tumačiti na način da nacionalni sud koji treba nadzirati zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje treba provjeriti, na temelju činjeničnih i pravnih elemenata koje smatra relevantnima, poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja, neovisno o tužbenim razlozima i argumentima koje potonji državljanin ističe u prilog svojoj tužbi. Tim se odredbama protivi nacionalno postupovno pravilo kojim se sprečava taj sud da po službenoj dužnosti provede tu provjeru i pusti na slobodu državljanina treće zemlje, iako je utvrdio da je takvo zadržavanje protivno pravu Unije.

B. Treće prethodno pitanje u predmetu C-39/21

111. Podsjećam na to da na temelju članka 8:77 stavka 1. točke (b) Awb-a nacionalni sud pred kojim je podnesena tužba treba donijeti obrazloženu pisanu odluku. Međutim, člankom 91. stavkom 2. Vw-a iz 2000. predviđa se iznimka koja se primjenjuje kad Raad van State (Državno vijeće) odlučuje o žalbi protiv presuda koje se odnose na zadržavanje. U tom slučaju, ako taj sud „smatra da jedan istaknut prigovor ne može dovesti do poništenja, u obrazloženju svoje odluke može se ograničiti na tu ocjenu”.

112. Sud koji je uputio zahtjev izražava dvojbe u pogledu usklađenosti s pravom Unije te mogućnosti skraćenog obrazloženja koja se tako nudi Raadu van State (Državno vijeće) kad kao drugostupanjski sud odlučuje u posljednjem stupnju o zakonitosti odluke o zadržavanju.

113. Nizozemska vlada smatra da je treće prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 nedopušteno.

114. Doista, točno je da se pravilo iz članka 91. stavka 2. Vw-a iz 2000., koje ublažava obvezu obrazlaganja u žalbenim postupcima, ne može primijeniti u okviru postupka koji je pokrenut pred rechtbankom Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) (predmet C-39/21), nego samo u okviru žalbenog postupka pokrenutog pred Raadom van State (Državno vijeće) (predmet C-704/20). S obzirom na to, unatoč tim okolnostima, teško mi je smatrati da treće prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 uopće nije relevantno u okviru postupka pred rechtbankom Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) koji se odnosi na nastavak zadržavanja državljanina treće zemlje.

115. Naime, ističem da rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi razloge zbog kojih skraćeno obrazloženje odluka koje je u žalbenom postupku donio Raad van State (Državno vijeće) u pogledu *zadržavanja* državljanina treće zemlje može imati posljedice na vođenje naknadnog postupka pred njim, koji se odnosi na *nastavak zadržavanja* potonjeg državljanina. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) u tom pogledu ističe važnost odluke u posljednjem stupnju u cjelokupnom postupku, pri čemu naglašava da, nakon odluke Raada van State (Državno vijeće) o odbijanju tužbe protiv mjere kojom se nalaže zadržavanje, ta mjera može nastaviti postojati a da državljanin treće zemlje ne sazna razloge za tu odluku⁵⁴. Međutim, u okviru osporavanja nastavka zadržavanja takvog državljanina, u skladu s nizozemskim pravom je na odvjetniku tog državljanina da odredi opseg spora podnošenjem činjenica i okolnosti koje sud treba ispitati kako bi odlučio o zakonitosti zadržavanja. Prema mišljenju rechtbanka Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu), ta se zadaća može pokazati složenom u praksi ako taj odvjetnik ne poznaje razloge zbog kojih Raad van State (Državno vijeće) nije prihvatio prigovore koje je prethodno istaknuo protiv odluke o zadržavanju⁵⁵.

116. Usto, budući da rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) upućuje na odluku Raada van State (Državno vijeće) te pritom navodi da potonji sud nije htio uputiti Sudu prethodno pitanje o tome⁵⁶, ne vidim na koji bi se drugi način osim onog koji je primijenio taj sud problematika koja se odnosi na usklađenost s pravom Unije skraćenog obrazloženja odluka koje u žalbenom postupku donosi Raad van State (Državno vijeće) mogla podnijeti Sudu, barem što se tiče prethodnog postupka⁵⁷.

117. S obzirom na sve te elemente, prema mojem mišljenju nije očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da je istaknut problem hipotetski⁵⁸ jer odgovor na pitanje koje je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu), u pogledu skraćenog obrazloženja presuda koje Raad van State (Državno vijeće) u žalbenom postupku

⁵⁴ Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-39/21, t. 44.

⁵⁵ Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-39/21, t. 48.

⁵⁶ Odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-39/21, t. 47.

⁵⁷ Točno je da se može smatrati da bi se ta problematika mogla podnijeti Sudu u okviru tužbe zbog povrede obveze. S obzirom na to, zbog prikaza koji je iznio rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu) vjerujem da navedenu problematiku, s obzirom na njezine moguće posljedice na postupak koji se pred njim vodi, treba ispitati u okviru dijaloga između sudova koji je pokrenuo taj sud.

⁵⁸ Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 31. i navedena sudska praksa).

donosi u području zadržavanja, može imati posljedice na naknadne postupke koji se odnose na isto zadržavanje, kao što je postupak kojim se osporava nastavak zadržavanja konkretne osobe, što je upravo slučaj u sporu u glavnom postupku u predmetu C-39/21.

118. Stoga smatram da na treće prethodno pitanje postavljeno u tom predmetu, u dijelu u kojem se odnosi na usklađenost s pravom Unije prakse Raada van State (Državno vijeće) koja se sastoji od skraćenog obrazloženja njegove odluke kad kao drugostupanjski sud odlučuje u posljednjem stupnju o zakonitosti mjere zadržavanja, treba primijeniti pretpostavku relevantnosti te Sud na njega treba odgovoriti u meritumu. Uostalom, spajanje predmeta C-704/20 i C-39/21 ide u prilog tomu jer omogućuje razumijevanje cjelokupnog nizozemskog postupka nadzora zadržavanja i nastavka zadržavanja u različitim stupnjevima s obzirom na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje.

119. Kad je riječ o meritumu, ističem da su uspostava dvostupanjskog sudovanja protiv odluka o zadržavanju i pravilo koje Raadu van State (Državno vijeće) omogućuje da donese skraćeno obrazloženje kad odbija tužbu koja mu je podnesena postupovna pravila kojima se provodi pravo na djelotvoran pravni lijek protiv takvih odluka, kako je utvrđeno u članku 15. stavku 2. Direktive 2008/115, koja je relevantna samo u predmetu C-39/21⁵⁹. Takvim se postupovnim pravilima moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti⁶⁰. Poštovanje tih načela mora se ispitati vodeći računa o mjestu predmetnih pravila u cjelokupnom postupku, tijekom navedenog postupka i posebnostima tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima⁶¹.

120. S gledišta načela ekvivalentnosti, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-39/21 naglašava da iznimka od obveze obrazlaganja i ovlast Raada van State (Državno vijeće), koji kao drugostupanjski sud odlučuje u posljednjem stupnju, da odluči bez navođenja materijalnih razloga postoje samo u upravnim postupcima koji se odnose na pravo stranaca, koje pokreću državljani trećih država i građani Unije.

121. U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje načela ekvivalentnosti zahtijeva jednako postupanje s pravnim sredstvima temeljenima na povredi nacionalnog prava i onim sličnima, temeljenima na povredi prava Unije, a ne ekvivalentnost između nacionalnih postupovnih pravila primjenjivih na različite vrste sporova⁶². Tako je, s jedne strane, potrebno odrediti usporedive postupke ili usporediva pravna sredstva i, s druge strane, utvrditi postupa li se s pravnim sredstvima koja se temelje na nacionalnom pravu povoljnije nego li s pravnim sredstvima koja se odnose na zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije⁶³. Kad je riječ o usporedivosti pravnih sredstava, zadaća je nacionalnog suda, koji izravno poznaje primjenjiva postupovna pravila, da provjeri sličnost predmetnih pravnih sredstava s aspekta

⁵⁹ Vidjeti po analogiji osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 38.) i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 34.).

⁶⁰ Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 39. i navedena sudska praksa) i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 35. i navedena sudska praksa).

⁶¹ Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 40. i navedena sudska praksa) i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 36. i navedena sudska praksa).

⁶² Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 41. i navedena sudska praksa), kao i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 37. i navedena sudska praksa).

⁶³ Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 42. i navedena sudska praksa), kao i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspenzivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 38. i navedena sudska praksa).

njihova predmeta, svrhe i bitnih elemenata⁶⁴. Što se tiče sličnog postupanja s pravnim sredstvima, valja podsjetiti na to da nacionalni sud mora ispitati svaki slučaj u kojem se postavi pitanje o tome je li nacionalna postupovna odredba o pravnim sredstvima koja se temelje na pravu Unije nepovoljnija od onih koje se odnose na slična nacionalna pravna sredstva uzimajući u obzir mjesto predmetnih pravila u cjelokupnom postupku, tijek navedenog postupka i posebnosti tih pravila pred različitim nacionalnim tijelima⁶⁵.

122. Smatram da Sud na temelju elemenata kojima raspolaže ne može utvrditi da pravilo predviđeno člankom 91. stavkom 2. Vw-a iz 2000. povređuje načelo ekvivalentnosti jer mi se čini da nije dokazano postojanje povoljnijeg postupanja u slučaju sličnih tužbi koje se temelje na nacionalnom pravu. U tim je uvjetima na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li se poštovalo to načelo, uzimajući u obzir elemente koji proizlaze iz sudske prakse koju sam upravo naveo.

123. Kad je riječ o načelu djelotvornosti, prethodno sam naveo da ono ne podrazumijeva zahtjeve koji prekoračuju one koji proizlaze iz temeljnih prava, osobito prava na djelotvoran pravni lijek, zajamčenih Poveljom⁶⁶.

124. Međutim, pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke o zadržavanju, kako je propisano člankom 15. stavkom 2.⁶⁷ Direktive 2008/115, zahtijeva sudski nadzor po službenoj dužnosti ili postojanje pravnog sredstva koje podnese konkretna osoba, pri čemu nije potrebna uspostava dvostupanjskog sudovanja. Takav se zahtjev ne navodi ni u članku 15. stavku 3. te direktive u pogledu nastavka ili produljenja zadržavanja.

125. Usto, u pogledu prava na djelotvornu sudsku zaštitu čini mi se ključnim to što državljanin treće zemlje koji osporava svoje zadržavanje, a zatim, kao u ovom slučaju, nastavak zadržavanja, zna za razloge odbijanja svoje tužbe protiv odluke o zadržavanju, što jest slučaj s obzirom na to da na temelju nizozemskog prava odluku koju prvostupanjski sud donosi o toj tužbi treba obrazložiti. Dodajem da, ako se Sud složi s odgovorom koji predlažem u pogledu sudskog ispitivanja po službenoj dužnosti uvjeta zakonitosti zadržavanja, to obrazloženje prvostupanjske presude može samo biti ojačano.

126. Usto ističem da se uvjeti za tužbu sa skraćenim obrazloženjem koje daje Raad van State (Državno vijeće) uređuju nizozemskim pravom. Naime, iz objašnjenja koja je pružila nizozemska vlada proizlazi da je skraćeno obrazloženje moguće samo u slučaju odbijanja žalbe podnesene protiv odluke prvostupanjskog suda. Osim toga, budući da je svrha žalbenog postupka omogućiti Raadu van State (Državno vijeće) da osigura ujednačenost i razvoj prava, taj sud može primijeniti skraćeno obrazloženje samo ako ta dva zahtjeva nije potrebno obrazložiti u meritumu. Primjena tog oblika obrazloženja stoga odražava, prema mojem shvaćanju predmetnog postupovnog pravila, priklanjanje Raada van State (Državno vijeće) obrazloženju i ishodu prvostupanjske presude.

⁶⁴ Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspendivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 43. i navedena sudska praksa), kao i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspendivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 39. i navedena sudska praksa).

⁶⁵ Vidjeti osobito presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspendivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 44. i navedena sudska praksa), kao i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspendivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 40. i navedena sudska praksa).

⁶⁶ Vidjeti presude od 26. rujna 2018., *Belastingdienst/Toeslagen* (Suspendivni učinak žalbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, t. 47.) i od 26. rujna 2018., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Suspendivni učinak žalbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, t. 43.).

⁶⁷ Ili koje se konkretizira tom odredbom, čime upućujem na izraz „konkretizira” koji je Sud upotrijebio u svojoj presudi od 14. svibnja 2020., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 289.).

127. S obzirom na te elemente, smatram da se tako protumačenim postupovnim pravilom koje je predviđeno člankom 91. stavkom 2. Vw-a iz 2000. poštuje načelo djelotvornosti.

128. Iz toga slijedi, prema mojem mišljenju, da članak 15. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se, pod uvjetom da se poštuje načelo ekvivalentnosti, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ne protivi nacionalni propis u skladu s kojim nacionalni sud, koji kao drugostupanjski sud odlučuje u posljednjem stupnju o žalbi protiv prvostupanjske presude kojom je odlučeno o zakonitosti zadržavanja, može skraćeno obrazložiti svoju presudu kada to znači da se priklanja obrazloženju i ishodu prvostupanjske presude.

C. Drugo prethodno pitanje i treće prethodno pitanje in fine u predmetu C-39/21

129. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud bi li odgovori na njegovo prvo i treće prethodno pitanje bili drukčiji da je zadržani državljanin treće zemlje maloljetnik.

130. Valja podsjetiti na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi postupak predviđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova. Samo je na nacionalnim sudovima pred kojima je spor pokrenut i koji moraju preuzeti odgovornost za buduću sudsku odluku da, s obzirom na specifične okolnosti svakog predmeta, ocijene i potrebu za prethodnom odlukom kako bi mogli donijeti vlastitu odluku i relevantnost pitanja koja upućuju Sudu. Stoga, ako se pitanja koja je postavio nacionalni sud odnose na tumačenje odredbe prava Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku⁶⁸.

131. Međutim, o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud može se odbiti odlučiti samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski⁶⁹.

132. Doista, drugo i treće pitanje *in fine* u predmetu C-39/21 spadaju upravo u potonji slučaj. Naime, očito je da ta pitanja nemaju nikakve veze s predmetom spora u glavnom postupku, koji se ne odnosi na maloljetnika. Navedena su pitanja stoga hipotetska.

133. Iz toga slijedi da su drugo i treće pitanje *in fine* u predmetu C-39/21, prema mojem mišljenju, nedopuštena.

VI. Zaključak

134. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je u predmetu C-704/20 uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) i u predmetu C-39/21 rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Den Haagu, stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 15. 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, članak 9. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu

⁶⁸ Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 30. i navedena sudska praksa).

⁶⁹ Vidjeti osobito presudu od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 31. i navedena sudska praksa).

zaštitu i članak 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalni sud koji treba nadzirati zakonitost zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje treba provjeriti, na temelju činjeničnih i pravnih elemenata koje smatra relevantnima, poštovanje općih i apstraktnih pravila kojima se određuju uvjeti i detaljna pravila zadržavanja, neovisno o tužbenim razlozima i argumentima koje potonji državljanin ističe u prilog svojoj tužbi. Tim se odredbama protivi nacionalno postupovno pravilo kojim se sprečava taj sud da po službenoj dužnosti provede tu provjeru i pusti na slobodu državljanina treće zemlje, iako je utvrdio da je takvo zadržavanje protivno pravu Unije.

2. Članak 15. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se, pod uvjetom da se poštuje načelo ekvivalentnosti, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg nacionalni sud, koji kao drugostupanjski sud odlučuje u posljednjem stupnju o žalbi protiv prvostupanjske presude kojom je odlučeno o zakonitosti zadržavanja, može skraćeno obrazložiti svoju presudu kad to znači da se priklanja obrazloženju i ishodu prvostupanjske presude.
3. Drugo i treće pitanje *in fine* u predmetu C-39/21 nisu dopuštena.