



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. studenoga 2022.*

„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. – Nadzor zakonitosti zadržavanja i nastavka mjere zadržavanja – Ispitivanje po službenoj dužnosti – Temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Članak 47. Povelje o temeljnim pravima”

U spojenim predmetima C-704/20 i C-39/21,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) i rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska), odlukama od 23. prosinca 2020. i 26. siječnja 2021., koje je Sud zaprimio 23. prosinca 2020. i 26. siječnja 2021., u postupcima

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

C,

B (C-704/20),

i

X

protiv

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

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (izvjestitelj), E. Regan i L. S. Rossi, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, M. Gavalec, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

* Jezik postupka: nizozemski

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 1. ožujka 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobe C i B, P. H. Hillen, *advocaat*,
- za osobu X, C. F. Wassenaar, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i P. Huurnink, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Azéma, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. lipnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se 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 boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), članka 9. i 21. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) te članka 6. i 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 (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.) u vezi s člancima 6., 24. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjevi su upućeni 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), u vezi sa zakonitošću mjera zadržavanja u pogledu tih triju osoba.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

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

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

- 4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

9. „ranjive osobe” znači maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, osobe s posebnim potrebama, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim oblicima psihološkog, fizičkog i spolnog nasilja.”

- 5 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Povoljnije odredbe”, u stavku 3. određuje:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje prava država članica da donose i zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju, ako su te odredbe u skladu s Direktivom.”

- 6 Članak 15. iste direktive, naslovljen „Zadržavanje”, predviđa:

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

(a) postoji opasnost od bijega; ili

(b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje.

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

2. Zadržavanje određuje upravno ili sudsko tijelo.

Zadržavanje se određuje u pisanom obliku navodeći stvarne i pravne razloge.

Kada zadržavanje određuju upravna tijela, države članice:

- (a) osiguravaju da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja, u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja;
- (b) ili priznaju državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem koj[e] će se provesti u najkraćem mogućem roku od pokretanja postupka. U tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka.

Konkretni državljanin treće zemlje pušta se bez odgode ako zadržavanje nije zakonito.

3. U svakom slučaju, zadržavanje se preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. U slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje nadzire sudsko tijelo.

4. Ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1., zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba bez odgode pušta.

5. Zadržavanje traje [dok su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [da se] osigur[a] uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje [trajanje] zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.

6. Države članice ne smiju produžavati vrijeme iz stavka 5., osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci u skladu s nacionalnim pravom u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim njihovim opravdanim naporima akcija udaljavanja trajati dulje zbog:

- (a) nedostatka suradnje konkretnog državljanina treće zemlje; ili
- (b) kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz trećih zemalja.”

Direktiva 2013/33

7 Članak 1. Direktive 2013/33, naslovljen „Cilj”, određuje:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu [...] u državama članicama.”

8 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(h) ‚zadržavanje’: znači zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja”.

9 Članak 8. iste direktive, naslovljen „Zadržavanje”, glasi:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim

postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [(SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 21., str. 249.)].

2. Kada se pokaže potrebnim, i na temelju pojedinačne ocjene svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

- (a) da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo;
- (b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;
- (c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;
- (d) kada je osoba zadržana zbog postupka vraćanja, u skladu s Direktivom [2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te [ka]da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;
- (e) kada to zahtjeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;
- (f) u skladu s člankom 28. Uredbe [br. 604/2013].

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

4. Države članice osiguravaju da su pravila o alternativama zadržavanju, kao što su redovito javljanje tijelima, davanje financijskog jamstva ili obveza boravka na određenome mjestu, utvrđena nacionalnim pravom.”

10 Članak 9. iste direktive, naslovljen „Jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva”, propisuje:

„1. Podnositelja zahtjeva zadržava se što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3.

Upravni postupci u vezi s razlozima za zadržavanje iz članka 8. stavka 3. izvršavaju se s dužnom pažnjom. Kašnjenja upravnih postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja.

2. Zadržavanje podnositelja zahtjeva u pisanom obliku određuju sudska ili upravna tijela. U nalogu o zadržavanju navode se stvarni i pravni razlozi na kojima se zadržavanje temelji.

3. Kada zadržavanje nalažu upravna tijela, države članice osiguravaju brzo sudsko razmatranje zakonitosti zadržavanja koje se provodi po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev podnositelja zahtjeva. Kada se razmatranje provodi po službenoj dužnosti, takvo razmatranje provodi se što je prije moguće od početka zadržavanja. Kada se provodi na zahtjev podnositelja zahtjeva, provodi se što je prije moguće nakon pokretanja odgovarajućih postupaka. U tu svrhu države članice u nacionalnom pravu definiraju razdoblje u okviru kojega se provodi sudsko razmatranje

zakonitosti zadržavanja po službenoj dužnosti i/ili sudsko razmatranje na zahtjev podnositelja zahtjeva.

Kada se u okviru sudskog razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito, predmetni podnositelj zahtjeva odmah se oslobađa.

4. Zadržani podnositelji zahtjeva odmah se pisanim putem, na jeziku koji razumiju ili se opravdano pretpostavlja da ga razumiju, obavješćuju o razlozima zadržavanja i postupcima utvrđenim nacionalnim pravom za osporavanje naloga za zadržavanje kao i o mogućnosti traženja besplatne pravne pomoći i zastupanja.

5. Zadržavanje u razumnim vremenskim razmacima razmatra sudsko tijelo po službenoj dužnosti i/ili na zahtjev predmetnog podnositelja zahtjeva, posebno kada zadržavanje dulje traje, kada se pojave relevantne okolnosti ili su dostupne nove informacije koje mogu utjecati na zakonitost zadržavanja.

6. Države članice u slučaju sudskog razmatranja naloga za zadržavanje iz stavka 3. osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći i zastupanju. To uključuje barem pripremu traženih postupovnih dokumenata i sudjelovanje u postupku pred sudskim tijelima u ime podnositelja zahtjeva.

[...]"

11 Članak 21. Direktive 2013/33, naslovljen „Opće načelo”, predviđa:

„Države članice pri prenošenju ove Direktive u nacionalno pravo uzimaju u obzir poseban položaj ranjivih osoba kao što su maloljetnici [...]"

Uredba br. 604/2013

12 U članku 1. Uredbe br. 604/2013, naslovljenom „Predmet”, navodi se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriteriji i mehanizmi 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 [...]"

13 Članak 6. te uredbe, naslovljen „Jamstva za maloljetnike”, u stavku 1. propisuje:

„1. Najbolji interesi djeteta primarna su briga država članica u svim postupcima predviđenima u ovoj Uredbi.”

14 Članak 28. navedene uredbe, naslovljen „Zadržavanje”, određuje:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo stoga jer se u vezi s njom provodi postupak određen ovom Uredbom.

2. Kada postoji velika opasnost od bijega, države članice mogu zadržati predmetnu osobu u svrhu osiguranja postupaka transfera u skladu s ovom Uredbom, na temelju ocjene svakog pojedinačnog slučaja i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere.

3. Zadržavanje mora biti što je kraće moguće i ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno kako bi se s dužnom pažnjom provedli potrebni upravni postupci sve do provedbe transfera u skladu s ovom Uredbom.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, rok za podnošenje zahtjeva za prihvata ili ponovni prihvata ne smije prelaziti jedan mjesec od podnošenja zahtjeva. Država članica koja vodi postupak u skladu s ovom Uredbom u takvim slučajevima traži žuran odgovor. Takav se odgovor mora dati u roku dva tjedna od zaprimanja zahtjeva. Neodgovaranje u roku od dva tjedna jednako je prihvaćanju zahtjeva i ima za posljedicu obvezu prihvata ili ponovnog prihvata osobe, uključujući i obvezu osiguranja odgovarajućih priprema za dolazak.

Kada je osoba zadržana u skladu s ovim člankom, transfer te osobe iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest tjedana nakon što je druga država članica, implicitno ili eksplicitno, prihvatila zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata predmetne osobe [...]

Kada država članica moliteljica ne podnese zahtjev za prihvata ili ponovni prihvata u propisanim rokovima ili kada se transfer ne provede u roku od šest tjedana iz trećeg podstavka, osoba se više ne smije zadržavati. [...]

4. U vezi s uvjetima zadržavanja i jamstvima koja se primjenjuju na zadržane osobe, u svrhu osiguranja postupaka transfera osobe, zbog osiguranja postupaka transfera u odgovornu državu članicu primjenjuju se članci 9., 10. i 11. Direktive [2013/33].”

Nizozemsko pravo

Vw

- 15 Članak 59. stavak 1. točka (a) wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenweta (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495), kako je izmijenjen s učinkom od 31. prosinca 2011. radi prenošenja Direktive 2008/115 u nizozemsko pravo (u daljnjem tekstu: Vw), propisuje da državni tajnik može zadržati stranog državljanina koji nema zakonit boravak ako interesi javnog poretka ili nacionalne sigurnosti to zahtijevaju, s ciljem udalžavanja s nizozemskog državnog područja.
- 16 Člankom 59.a Vw-a određuje se da se strani državljani na koje se primjenjuje Uredba br. 604/2013 mogu, uz poštovanje članka 28. te uredbe, zadržati s ciljem njihova transfera u odgovornu državu članicu i ispitivanja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog na nizozemskom državnom području.
- 17 Člankom 59.b Vw-a predviđa se da se određeni strani državljani koji su zatražili dozvolu boravka mogu 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.
- 18 Članak 91. stavak 2. Vw-a glasi:

„Ako [Raad van State (Državno vijeće), koji odlučuje o žalbi] smatra da jedan istaknut prigovor ne može dovesti do poništenja, u obrazloženju svoje odluke može se ograničiti na tu ocjenu.”

19 Članak 94. Vw-a glasi:

„1. Nakon što donese odluku kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode iz članka [...] 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 štete.

[...]

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

[...]

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.

[...]”

Awb

20 Članak 8:69 wet houdende algemene regels van bestuursrechta (Algemene wet bestuursrecht) (Zakon o utvrđivanju općih pravila upravnog prava (Opći zakon o upravnom pravu)) od 4. lipnja 1992. (Stb. 1992., br. 315.), u verziji primjenjivoj na glavne postupke (u daljnjem tekstu: Awb), propisuje:

„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.”

21 U skladu s člankom 8:77 Awb-a:

„1. U pisanoj presudi navode se:

[...]

b. obrazloženje odluke,

[...]”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Postupci o osobama B i C (C-704/20)

- 22 Osoba B, alžirski državljanin, navela je da namjerava podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. Odlukom od 3. lipnja 2019. državni tajnik zadržao ju je na temelju članka 59.b Vw-a radi utvrđivanja njezina identiteta i elemenata koji su nužni za ocjenu tog zahtjeva.
- 23 Osoba B podnijela je protiv te odluke tužbu rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu, Nizozemska).
- 24 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 osobe B i odobrio joj naknadu štete.
- 25 Osoba C je državljanin Sijera Leonea. Odlukom od 5. lipnja 2019. državni tajnik ju je na temelju članka 59.a Vw-a zadržao radi njezina transfera u Italiju na temelju Uredbe br. 604/2013.
- 26 Osoba C podnijela je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu).
- 27 Presudom od 19. lipnja 2019. taj je sud presudio da tužbeni razlozi na koje se pozvala osoba C nisu osnovani, ali je prihvatio tužbu jer državni tajnik nije organizirao transfer u Italiju sa svom dužnom pažnjom. Navedeni je sud stoga naložio ukidanje mjere zadržavanja osobe C i odobrio joj naknadu štete.
- 28 Državni tajnik podnio je žalbu protiv presuda navedenih u točkama 24. i 27. ove presude Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska). 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 ispitaju sve uvjete koje mjera zadržavanja treba ispunjavati kako bi bila zakonita.
- 29 Što se tiče prava Unije, sud koji je uputio zahtjev najprije utvrđuje da su osobe B i C zakonito boravile u Nizozemskoj kad im je određena mjera zadržavanja. Stoga, smatrajući da su u ovom slučaju relevantna pravila u području zadržavanja ona iz Direktive 2013/33 i Uredbe br. 604/2013, taj sud želi da se, osim toga, uzme u obzir Direktiva 2008/115 u okviru ispitivanja postavljenog pitanja.
- 30 Navedeni sud zatim pojašnjava da je svako zadržavanje predviđeno tim instrumentima prava Unije u Nizozemskoj obuhvaćeno pravom upravnog postupka, koje načelno ne dopušta nizozemskim sudovima da po službenoj dužnosti ispitaju ispunjava li predmetna mjera zadržavanja uvjete zakonitosti na čiju se povredu dotična osoba nije pozvala. Jedina iznimka od tog načela odnosi se na nadzor poštovanja pravnih pravila javnog poretka, poput onih o nadležnosti i pristupu pravosuđu.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev napominje da su uvjeti zakonitosti mjere zadržavanja koja se odnosi na državljanina treće zemlje mnogobrojni. Oni se osobito odnose na obavještanje zainteresirane osobe, provjeru njezina identiteta, državljanstva i prava boravka, pravo na konzularnu, pravnu i jezičnu pomoć dotičnoj osobi, prava obrane te osobe, postojanje opasnosti od bijega ili

izbjegavanja kontrola, mogućnost njezina udaljavanja ili transfera, dužnu pažnju koju dokazuje državni tajnik, potpis i datum donošenja te mjere zadržavanja te pitanje je li ta mjera zadržavanja u skladu s načelom proporcionalnosti.

- 32 Taj sud smatra da obveza ispitivanja po službenoj dužnosti svih tih uvjeta zakonitosti ne proizlazi iz prava Unije. Iz presude od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318) 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. Međutim, prema mišljenju navedenog suda, uvjeti u području zadržavanja nemaju isti status kao nacionalna pravila javnog poretka i, u Nizozemskoj, strani državljanin može istaknuti razloge koji se temelje na povredi uvjeta zakonitosti mjere zadržavanja koja se na njega primjenjuje.
- 33 Na temelju načela postupovne autonomije, države članice imaju pravo nacionalnim sudovima zabraniti da po službenoj dužnosti istaknu činjenice ili razloge u okviru sudskog nadzora mjera zadržavanja donesenih u pogledu državljana trećih zemalja.
- 34 Ta zabrana ne dovodi u pitanje načelo djelotvornosti s obzirom na to da ti državljani trećih zemalja imaju brzi i besplatan pristup pravosuđu i mogu istaknuti sve tužbene razloge koje žele.
- 35 Navedenom zabranom također se ne povređuje načelo ekvivalentnosti. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da se njegovo tumačenje dosega članka 8:69 stavaka 2. i 3. Awb-a odnosi na sve upravne postupke, a ne specifično na one koji se odnose na mjere zadržavanja. Prema tom tumačenju, stavak 2. tog članka podrazumijeva da sud mora pretočiti u pravni oblik razloge koje je istaknuo pojedinac, a stavak 3. navedenog članka da se sud ne mora pridržavati činjenica kako su ih iznijele stranke. Međutim, od stranaka se očekuje da podnesu *prima facie* dokaz s obzirom na to da sud potom može pokušati dopuniti taj dokaz, primjerice pozivanjem svjedoka.
- 36 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da je nizozemsko zakonodavstvo ugradilo jamstva posebno predviđena u pogledu zadržavanja Direktivom 2008/115, Direktivom 2013/33 i Uredbom br. 604/2013, i to osobito u članak 94. Vw-a. Naime, tom se odredbom jamči da svaka mjera zadržavanja podliježe nadzoru suda.
- 37 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 dotični stranac nije osporio iako je mogao?”

Postupak o osobi X (C-39/21)

- 38 Osoba X je marokanski državljanin, rođena 1973. Odlukom od 1. studenoga 2020. državni tajnik zadržao ju je na temelju članka 59. stavka 1. točke (a) Vw-a, koji je dio odredbi kojima je Direktiva 2008/115 prenesena u nizozemsko pravo. Ta mjera zadržavanja opravdana je zaštitom javnog poretka jer je postojala opasnost da osoba X izbjegne nadzor i onemogući svoje udaljavanje.

- 39 Presudom od 14. prosinca 2020. rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) odbio je tužbu koju je osoba X podnijela protiv te mjere zadržavanja.
- 40 Osoba X podnijela je 8. siječnja 2021. rechtbanku Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) tužbu protiv nastavka mjere zadržavanja. U prilog svojoj tužbi istaknula je nepostojanje mogućnosti udaljavanja u razumnom roku.
- 41 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da zakonitost tog zadržavanja treba ocijeniti samo za razdoblje koje počinje 8. prosinca 2020. Naime, zakonitost zadržavanja osobe X tijekom razdoblja prije tog datuma ocijenjena je u njegovoj presudi od 14. prosinca 2020.
- 42 Taj sud želi dobiti pojašnjenja u pogledu zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije, a koji se odnose na intenzitet sudskog nadzora zakonitosti mjera zadržavanja.
- 43 U tom pogledu navedeni sud navodi da su tužbe koje državljani trećih zemalja podnose protiv mjera zadržavanja koje donosi državni tajnik obuhvaćene nizozemskim upravnim pravom i da članak 8:69 stavak 1. Awb-a obvezuje sudove kojima su podnese te tužbe da odluče na temelju tih tužbi, podnesenih dokumenata, prethodne istrage i ispitivanja predmeta na raspravi.
- 44 Točno je da je takvo pravilo pojašnjeno stavcima 2. i 3. tog članka, u skladu s kojima sud po službenoj dužnosti nadopunjuje pravne razloge i može dopuniti činjenice po službenoj dužnosti. Međutim, Raad van State (Državno vijeće) usvojio je osobito strogo tumačenje tih stavaka, prema kojem se jedina ovlast ispitivanja po službenoj dužnosti koju imaju sudovi sastoji od nadzora poštovanja pravila o nadležnosti, pristupu pravosuđu i pravu na pošteno suđenje. Stoga je u okviru ispitivanja merituma zakonitosti mjere zadržavanja sudovima zabranjeno po službenoj dužnosti istaknuti pravne ili činjenične elemente. Ta se zabrana jednako primjenjuje kada je dotična osoba ranjiva osoba, poput maloljetnika.
- 45 Sud koji je uputio zahtjev 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 protiv njegove presude Raadu van State (Državno vijeće) i uvijek uspije u postupku.
- 46 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da u ovom slučaju za razdoblje od 8. prosinca 2020. raspolaže zapisnikom razgovora od pola stranice i izvješćem o praćenju od 8. siječnja 2021. u obliku obrasca u kojem se navode konkretne mjere koje su nizozemska tijela poduzela radi udaljavanja dotične osobe.
- 47 Taj sud smatra da iz takvog sažetog spisa nije moguće donijeti zaključak o svim relevantnim činjenicama kako bi se ocijenilo je li nastavak dotične mjere zadržavanja zakonit. On navodi da u glavnom postupku osobito želi doznati jesu li nizozemska tijela uredno ispitala mogućnost primjene manje prisilne mjere. Također želi doznati koje službe postoje u centru za zadržavanje kako bi se osobi X pomoglo da se suoči s ovisnošću od koje boluje i koju je navela u svojoj tužbi.
- 48 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 dotične mjere 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. Kako bi sudska zaštita bila djelotvorna u toj vrsti spisa, sud bi, prema mišljenju tog suda, trebao moći osigurati puno poštovanje temeljnog prava na slobodu koje je propisano člankom 6. Povelje.

- 49 Taj sud 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 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 osnovane prigovore.
- 50 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 sud koji odlučuje u drugom i posljednjem stupnju.
- 51 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 njezinim člancima 6. i 53. 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 stranog državljanina 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 dotične mjere 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 njezinim člancima 6. i 53. 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 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?”

Postupak pred Sudom

- 52 Na temelju članka 107. stavka 1. Poslovnika Suda, zahtjev za prethodnu odluku u kojem se postavlja jedno ili više pitanja koja se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde može se, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev ili, iznimno, po službenoj dužnosti, podvrgnuti hitnom prethodnom postupku.
- 53 Budući da je osoba X u predmetu C-39/21 zadržana te joj je stoga oduzeta sloboda na dan podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku rechtbanka Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu), taj je sud zatražio primjenu tog postupka.
- 54 Peto vijeće Suda odlučilo je 25. veljače 2021. na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika prihvatiti taj zahtjev za primjenu hitnog prethodnog postupka u predmetu C-39/21.
- 55 Zbog djelomične povezanosti predmeta C-704/20 i C-39/21 odlučilo je po službenoj dužnosti primijeniti taj postupak i u predmetu C-704/20.
- 56 Osim toga, odlučilo je uputiti te predmete Sudu radi dodjele velikom vijeću.
- 57 Navedeni predmeti su, osim toga, spojeni u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka kao i presude.
- 58 Dana 31. ožujka 2021. rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) obavijestio je Sud da je privremenom odlukom od 26. ožujka 2021. okončao zadržavanje osobe X.
- 59 S obzirom na tu informaciju, Sud je utvrdio da uvjeti predviđeni za primjenu hitnog prethodnog postupka više nisu ispunjeni te je odlučio da se predmeti C-704/20 i C-39/21 trebaju rješavati prema redovnom postupku.
- 60 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) zatim je obavijestio Sud da je odlukom od 26. travnja 2021. osobi X dodijelio naknadu štete zbog toga što je njezino zadržavanje bilo nezakonito i uzrokovalo joj 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.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 61 Pitanja o tumačenju prava Unije koja postavi nacionalni sud unutar zakonodavnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o prethodnom pitanju koje je uputio

nacionalni sud moguće je samo u slučaju kad je očito da zahtijevano tumačenje pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi pružio koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 19. svibnja 2022., Specializirana prokuratura (Sudjenje optuženiku u bijegu), C-569/20, EU:C:2022:401, t. 20. i navedena sudska praksa).

- 62 U predmetu C-39/21 problematika zadržavanja maloljetnika, na koju se poziva rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) u svojem drugom prethodnom pitanju, hipotetska je. Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u tom predmetu nedvojbeno proizlazi da je osoba X, koja je rođena 1973. i koja je stoga punoljetna, jedina osoba na koju se odnosi postupak u kojem je upućen taj zahtjev za prethodnu odluku.
- 63 Stoga odgovor na drugo prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 ne bi imao nikakvu korist za sud koji je uputio zahtjev za rješavanje spora u glavnom postupku u tom predmetu, nego bi značio da Sud daje savjetodavno mišljenje. Iz toga slijedi da je to drugo prethodno pitanje nedopušteno.
- 64 Osim toga, kad je riječ o trećem prethodnom pitanju postavljenom u predmetu C-39/21, valja istaknuti da se ono u biti odnosi na to može li nacionalni sud koji odlučuje, prema potrebi, povodom žalbe u predmetu koji se odnosi na nadzor zakonitosti mjere zadržavanja samo iznijeti skraćeno obrazloženje.
- 65 Međutim, kao što to proizlazi iz informacija sažetih u točkama 40. i 48. ove presude, koje proizlaze iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-39/21, rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu) odlučuje u prvom i zadnjem stupnju o nastavku mjere zadržavanja protiv osobe X.
- 66 Iako je točno da je taj sud svojim očitovanjima sažetima u točkama 49. i 50. ove presude naveo da nizozemsko pravo dopušta podnošenje žalbe pred Raadom van State (Državno vijeće) protiv odluke o zadržavanju, ostaje činjenica da je pitanje opsega obveze obrazlaganja potonjeg suda u takvoj situaciji samo hipotetsko u okviru postupka koji se vodi pred rechtbankom Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, Stalna služba u 's-Hertogenboschu), koji se u prvom i zadnjem stupnju odnosi na nastavak dotične mjere zadržavanja.
- 67 Slijedom toga, odgovor Suda na treće prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 ne opravdava se stvarnom potrebom učinkovitog rješenja spora koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev u tom predmetu (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Valja još pojasniti da se, bez obzira na djelomičnu povezanost predmeta C-704/20 i C-39/21 te odluku o spajanju tih dvaju predmeta, treće pitanje postavljeno u okviru predmeta C-39/21 ne može ispitati u okviru ispitivanja zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-704/20.
- 69 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, u okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku predviđenog člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji je odgovoran za sudske odluke koja će biti donesena da ocijeni, uvažavajući posebnosti predmeta, kako nužnost tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu (presuda od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi, C-561/19,

EU:C:2021:799, t. 35. i navedena sudska praksa). Ta ustaljena sudska praksa bila bi povrijeđena ako bi Sud prihvatio odgovoriti na prethodno pitanje kojim sud koji ga je uputio ne traži tumačenje prava Unije u svrhu rješavanja predmeta koji se pred njim vodi, nego želi dopuniti zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio drugi sud.

- 70 Iz toga slijedi da je treće prethodno pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 također nedopušteno.

Meritum

- 71 Pitanjem postavljenim u predmetu C-704/20 i prvim pitanjem postavljenim u predmetu C-39/21, koja valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju treba li članak 15. stavke 2. i 3. Direktive 2008/115, članak 9. stavke 3. i 5. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 4. Uredbe br. 604/2013 u vezi s člancima 6. i 47. Povelje tumačiti na način da nadzor, koji provodi sudsko tijelo, poštovanja uvjeta zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje koji proizlaze iz prava Unije mora navesti to tijelo da po službenoj dužnosti istakne eventualno nepoštovanje uvjeta zakonitosti koje nije istaknula dotična osoba.
- 72 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti na to da svako zadržavanje državljanina treće zemlje, bez obzira na to je li to na temelju Direktive 2008/115 u okviru postupka vraćanja nakon nezakonitog boravka, na temelju Direktive 2013/33 u okviru razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili na temelju Uredbe br. 604/2013 u okviru transfera podnositelja zahtjeva za takvu zaštitu u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva, čini ozbiljno zadiranje u pravo na slobodu propisano člankom 6. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 15. ožujka 2017., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, t. 40. i od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 105.).
- 73 Naime, kao što to predviđa članak 2. točka (h) Direktive 2013/33, mjera zadržavanja sastoji se od zadržavanja osobe na određenom mjestu. Iz teksta, povijesti nastanka i konteksta te odredbe, čiji se doseg uostalom može prenijeti na pojam „zadržavanje” iz Direktive 2008/115 i Uredbe br. 604/2013, proizlazi da zadržavanje predmetnoj osobi nalaže da trajno boravi u ograničenom i zatvorenom prostoru, izolirajući tako tu osobu od ostatka stanovništva i oduzimajući joj slobodu kretanja (vidjeti u tom smislu 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. 217. do 225.).
- 74 Međutim, svrha mjera zadržavanja u smislu Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 i Uredbe br. 604/2013 nije progon ili kažnjavanje kaznenih djela, nego ostvarenje ciljeva tih instrumenata u području vraćanja, ispitivanja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i transfera državljana trećih zemalja.
- 75 S obzirom na ozbiljnost tog zadiranja u pravo na slobodu zajamčeno člankom 6. Povelje i uzimajući u obzir važnost tog prava, ovlast priznata nadležnim nacionalnim tijelima da zadrže državljane trećih zemalja strogo je ograničena (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 2022., Valstybės sienos apsaugos tarnyba i dr., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, t. 83. i 86. i navedenu sudsku praksu). Mjera zadržavanja stoga se može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila koja određuju njezine uvjete i načine provedbe (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, t. 62.).

- 76 Opća i apstraktna pravila kojima se kao zajedničkim normama Unije utvrđuju uvjeti zadržavanja nalaze se u članku 15. stavku 1., stavku 2. drugom podstavku, stavicima 4., 5. i 6. Direktive 2008/115, članku 8. stavicima 2. i 3., članku 9. stavicima 1., 2. i 4. Direktive 2013/33 i članku 28. stavicima 2., 3. i 4. Uredbe br. 604/2013. Ta pravila ne dovode u pitanje pravila sadržana u drugim odredbama tih instrumenata kojima se preciziraju uvjeti zadržavanja u određenim situacijama, koji nisu relevantni u glavnim postupcima, poput onih koji se odnose na zadržavanje maloljetnika.
- 77 Navedena pravila predviđena u Direktivi 2008/115, Direktivi 2013/33 i Uredbi br. 604/2013, s jedne strane, i odredbe nacionalnog prava kojima se ona provode, s druge strane, čine norme koje proizlaze iz prava Unije i kojima se utvrđuju uvjeti zakonitosti zadržavanja, uključujući s obzirom na članak 6. Povelje.
- 78 Konkretno, državljanin treće zemlje o kojem je riječ ne može se, kao što to pojašnjavaju članak 15. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2008/115, članak 8. stavak 2. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 2. Uredbe br. 604/2013, zadržati kada se manje prisilna mjera može djelotvorno primijeniti.
- 79 Kada proizlazi da uvjeti zakonitosti zadržavanja navedeni u točki 77. ove presude nisu bili ili više nisu ispunjeni, dotična osoba mora biti odmah puštena na slobodu, kao što to zakonodavac Unije uostalom izričito navodi u članku 15. stavku 2. četvrtom podstavku i stavku 4. Direktive 2008/115 te u članku 9. stavku 3. drugom podstavku Direktive 2013/33.
- 80 To osobito vrijedi kada se utvrdi da se postupak vraćanja, ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili transfera, ovisno o slučaju, više ne provodi sa svom potrebnom dužnom pažnjom.
- 81 Kao drugo, što se tiče prava državljanina trećih zemalja koje država članica zadržava na djelotvornu sudsku zaštitu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da na temelju članka 47. Povelje države članice moraju osigurati djelotvornu sudsku zaštitu pojedinačnih prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije (vidjeti u tom smislu 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. 142.).
- 82 Što se tiče zadržavanja, zajedničke norme Unije u području sudske zaštite nalaze se u članku 15. stavku 2. trećem podstavku Direktive 2008/115 i u članku 9. stavku 3. Direktive 2013/33. Potonja odredba primjenjuje se također, na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe br. 604/2013, u okviru postupaka transfera koje ona uređuje.
- 83 U skladu s tim odredbama, kojima se u dotičnom području ostvaruje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu 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.), svaka država članica mora predvidjeti, kad je zadržavanje odredilo upravno tijelo, „ubrzan” sudski nadzor njegove zakonitosti, bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev dotične osobe.
- 84 Što se tiče nastavka mjere zadržavanja, člankom 15. stavkom 3. Direktive 2008/115 i člankom 9. stavkom 5. Direktive 2013/33, koji se na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe br. 604/2013 također primjenjuje u okviru postupaka transfera uređenih tom uredbom, nalaže se periodično preispitivanje ili nadzor. Na temelju tih odredbi, takvo preispitivanje ili nadzor mora se provesti „u razumnim vremenskim razmacima” i odnositi se na pitanje jesu li i dalje ispunjeni uvjeti zakonitosti zadržavanja. U slučaju zadržavanja iz Direktive 2013/33 ili Uredbe br. 604/2013, te

periodične nadzore u svakom slučaju mora provoditi sudsko tijelo, s obzirom na to da Direktiva 2008/115 propisuje da takvo tijelo za preispitivanja provodi nadzor u slučaju produljenja razdoblja zadržavanja.

- 85 Budući da zakonodavac Unije bez iznimke zahtijeva da se nadzor ispunjavanja uvjeta zakonitosti zadržavanja provodi „u razumnim vremenskim razmacima”, nadležno tijelo dužno je provoditi navedeni nadzor po službenoj dužnosti, čak i ako dotična osoba to ne zatraži.
- 86 Kao što to proizlazi iz svih tih odredaba, zakonodavac Unije nije samo utvrdio zajedničke materijalne norme nego je također uspostavio zajedničke postupovne norme, čiji je cilj osigurati da u svakoj državi članici postoji sustav koji nadležnom sudskom tijelu omogućuje da, po potrebi nakon ispitivanja po službenoj dužnosti, oslobodi dotičnu osobu čim se utvrdi da njezino zadržavanje nije ili više nije zakonito.
- 87 Kako bi takav sustav zaštite djelotvorno osigurao poštovanje strogih uvjeta na koje mora odgovoriti zakonitost mjere zadržavanja iz Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ili Uredbe br. 604/2013, nadležno sudsko tijelo mora moći odlučiti o svakom činjeničnom i pravnom elementu koji je relevantan za provjeru te zakonitosti. U tu svrhu mora moći uzeti u obzir činjenične elemente i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje. Ono također mora moći uzeti u obzir činjenice, dokaze i očitovanja koja mu eventualno podnese dotična osoba. Usto, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim. Ovlasti sudskog tijela ne mogu ni u kojem slučaju biti ograničene samo na elemente koje je pružilo predmetno upravno tijelo (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2014., *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62. i 64. i od 10. ožujka 2022., *Landkreis Gifhorn*, C-519/20, EU:C:2022:178, t. 65.).
- 88 Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 95. svojeg mišljenja, uzimajući u obzir važnost prava na slobodu, ozbiljnost zadiranja u to pravo koje čini zadržavanje osoba zbog razloga različitih od progona ili kažnjavanja kaznenih djela i zahtjev, koji potvrđuju zajedničke norme koje je uspostavio zakonodavac Unije, povećane sudske zaštite koja omogućuje zadovoljavanje glavne potrebe da se takva osoba oslobodi kad uvjeti zakonitosti zadržavanja nisu ili više nisu ispunjeni, nadležno sudsko tijelo mora uzeti u obzir sve elemente, osobito činjenične, s kojima je upoznato, kako su dopunjeni ili pojašnjeni u okviru postupovnih mjera koje smatra potrebnima donijeti na temelju svojeg nacionalnog prava i, na temelju tih elemenata, prema potrebi, istaknuti povredu određenog uvjeta zakonitosti koji proizlazi iz prava Unije, čak i ako tu povredu nije istaknula dotična osoba. Ta obveza ne dovodi u pitanje obvezu sudskog tijela koje po službenoj dužnosti treba istaknuti takav uvjet zakonitosti da pozove svaku stranku da se očituje o tom uvjetu u skladu s načelom kontradiktornosti.
- 89 U tom pogledu ne može se prihvatiti da u državama članicama u kojima upravno tijelo donosi odluke o zadržavanju sudski nadzor ne obuhvaća provjeru sudskog tijela na temelju elemenata navedenih u prethodnoj točki ove presude o ispunjenju uvjeta zakonitosti čiju povredu dotična osoba nije istaknula, dok je u državama članicama u kojima odluke o zadržavanju mora donijeti sudsko tijelo ono dužno provesti tu provjeru po službenoj dužnosti na temelju tih elemenata.
- 90 Tumačenje iz točke 88. ove presude osigurava da sudska zaštita temeljnog prava na slobodu bude učinkovito zajamčena u svim državama članicama, bez obzira na to predviđaju li one sustav u kojem odluku o zadržavanju donosi upravno tijelo uz prateći sudski nadzor ili sustav u kojem tu odluku izravno donosi sudsko tijelo.

- 91 To tumačenje nije dovedeno u pitanje sudskom praksom Suda koju navodi Raad van State (Državno vijeće), prema kojoj, s obzirom na načelo prema kojem inicijativa u sporu pripada strankama, pravo Unije ne nalaže nacionalnim sudovima da po službenoj dužnosti istaknu razloge koji se temelje na povredi odredaba prava Unije ako bi ih ispitivanje tih razloga obvezivalo da izađu iz granica spora kako su ga odredile stranke, oslanjajući se pritom na druge činjenice i okolnosti osim onih na kojima je stranka koja ima interes za primjenu tih odredbi temeljila svoj zahtjev (vidjeti osobito presude od 14. prosinca 1995., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 21. i 22.; od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr., C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 35. i 36. i od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 145.).
- 92 Naime, strogo ograničavanje zadržavanja i nastavka mjere zadržavanja, koje je uveo zakonodavac Unije, dovodi do situacije koja nije u svim aspektima slična upravnim sporovima u kojima stranke imaju inicijativu i određuju granice spora.
- 93 Prema tome, obveza sudskih tijela zaduženih za nadzor zakonitosti mjera zadržavanja da po službenoj dužnosti istaknu, na temelju elemenata navedenih u točki 88. ove presude, povredu određenog uvjeta zakonitosti takve mjere koji proizlazi iz prava Unije nameće se neovisno o sudskoj praksi navedenoj u točki 91. te presude kao i o pitanju koje je postavio Raad van State (Državno vijeće) s obzirom na presudu od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 29. do 31.) o tome odnose li se relevantne pravne odredbe na javni poredak.
- 94 S obzirom na sve prethodno navedeno, na pitanje postavljeno u predmetu C-704/20 i na prvo pitanje postavljeno u predmetu C-39/21 valja odgovoriti tako da članak 15. stavke 2. i 3. Direktive 2008/115, članak 9. stavke 3. i 5. Direktive 2013/33 i članak 28. stavak 4. Uredbe br. 604/2013 u vezi s člancima 6. i 47. Povelje treba tumačiti na način da nadzor, koji provodi sudsko tijelo, poštovanja uvjeta zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje koji proizlaze iz prava Unije mora navesti to tijelo da po službenoj dužnosti, na temelju elemenata iz spisa s kojima je upoznat, kako su dopunjeni ili pojašnjeni tijekom kontradiktornog postupka pred njime, istakne eventualno nepoštovanje određenog uvjeta zakonitosti koje nije istaknula dotična osoba.

Troškovi

- 95 Budući da ovi postupci imaju značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjev, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 15. stavke 2. i 3. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, članak 9. stavke 3. i 5. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i članak 28. stavak 4. 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:

nadzor, koji provodi sudsko tijelo, poštovanja uvjeta zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje koji proizlaze iz prava Unije mora navesti to tijelo da po službenoj dužnosti, na temelju elemenata iz spisa s kojima je upoznat, kako su dopunjeni ili pojašnjeni tijekom kontradiktornog postupka pred njime, istakne eventualno nepoštovanje određenog uvjeta zakonitosti koje nije istaknula dotična osoba.

Potpisi