



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 5. rujna 2024.¹

Predmet C-387/24 PPU [Bouskoura]ⁱ

C

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci za vraćanje državljanina trećih zemalja – Članak 15. stavak 2. točka (b) – Zadržavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u svrhu udaljavanja – Direktiva 2013/33/EU – Standardi za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 9. – Jamstva za zadržane podnositelje zahtjeva – Uredba (EU) br. 604/2013 – Određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje – Članak 28. stavak 4. – Zadržavanje u svrhu transfera – Nezakonitost zadržavanja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 6. – Pravo na slobodu i sigurnost – Članak 47. – Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. stavka 2. Direktive 2008/115/EZ², članka 9. stavka 3. drugog podstavka Direktive 2013/33/EU³, kao i članka 28. stavka 4. Uredbe br. 604/2013⁴ (u daljnjem tekstu: relevantne odredbe), u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

¹ Izvorni jezik: francuski

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

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.; u daljnjem tekstu: Direktiva o vraćanju)

³ Direktiva 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva o prihvat)

⁴ Uredba 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 daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)

2. Tim se relevantnim odredbama sekundarnog prava Unije, koje su obuhvaćene glavom V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde, u tom području prava konkretizira načelo u skladu s kojim, ako se pokaže da uvjeti zakonitosti zadržavanja nisu ili više nisu ispunjeni, zadržanog državljanina treće zemlje treba bez odgode pustiti na slobodu⁵.

3. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između osobe C, državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi postupak vraćanja, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik), u pogledu zakonitosti neprekinutog zadržavanja na temelju dviju uzastopnih mjera zadržavanja koje je donijelo to tijelo.

4. Konkretnije, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu, Nizozemska), odnosno sud koji je uputio zahtjev, pita se treba li, na temelju navedenih relevantnih odredbi, nedostatak koji utječe na zakonitost prvog zadržavanja, odnosno činjenica da se prekoračio rok koji je nacionalnim pravom predviđen za donošenje druge mjere zadržavanja, dovesti do puštanja na slobodu bez odgode osobe o kojoj je riječ, iako trenutku sudskog nadzora nije sporno da su uvjeti koji opravdaju drugu mjeru zadržavanja bili ispunjeni.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o vraćanju

5. U uvodnim izjavama 16. i 17. Direktive o vraćanju navodi se:

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

(17) Sa zadržanim državljanima trećih zemalja trebalo bi se postupati na human i dostojanstven način uz poštovanje njihovih temeljnih prava te u skladu s međunarodnim i nacionalnim pravom. Ne dovodeći u pitanje prethodna uhićenja [...], zadržavanje bi u pravilu trebalo provoditi u specijaliziranim ustanovama za zadržavanje.”

6. U skladu s člankom 15. te direktive, naslovljenim „Zadržavanje”:

„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

⁵ To načelo proizlazi iz članka 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLP). Člankom 6. Povelje također se propisuje to načelo time što se predviđa da „[s]vatko ima pravo na slobodu i osobnu sigurnost”.

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

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

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 koje 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 osigura] uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.

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

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

2. Direktiva o prihvatu

7. U članku 2. točki (h) Direktive o prihvatu pojam „zadržavanje” definira se kao „zadržavanje podnositelja zahtjeva od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja”.

8. U članku 9. stavcima 1. i 3. te direktive navodi se:

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

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.”

3. Uredba Dublin III

9. Članak 28. stavci 2. i 4. Uredbe Dublin III glase kako slijedi:

„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 pojedinog slučaja i samo u onoj mjeri u kojoj je zadržavanje razmjerno te ako se ne mogu djelotvorno primijeniti druge manje prisilne mjere. [...]

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

B. Nizozemsko pravo

10. U članku 59. stavku 1. točki (a) weta tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon o strancima iz 2000.)⁶ navodi se da državni tajnik može zadržati stranog državljanina s nezakonitim boravkom ako interesi javnog poretka ili nacionalne sigurnosti to zahtijevaju, s ciljem njegova udaljavanja s nizozemskog državnog područja.

11. Člankom 59.a tog zakona predviđa se da se strani državljani na koje se primjenjuje Uredba Dublin III mogu, uz poštovanje članka 28. te uredbe, zadržati s ciljem njihova transfera u državu članicu odgovornu za ispitivanje njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog na nizozemskom državnom području.

12. Člankom 94. stavcima 1. i 6. Zakona o strancima predviđa se:

„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

⁶ Stb. 2000, br. 497, kako je izmijenjen s učinkom od 31. prosinca 2011. radi prenošenja Direktive o vraćanju u nizozemsko pravo.

da je strani državljanin podnio tužbu protiv odluke kojom se nalaže mjera oduzimanja slobode. Tužbom se traži i naknada štete. [...]

6. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere o kojoj je riječ 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.”

13. Člankom 96. stavcima 1. i 3. tog zakona određuje 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. [...] [S]ud također može odlučiti, bez suglasnosti stranaka, da se ročište za izvođenje dokaza neće održati. [...]

[...]

3. Ako smatra da su primjena ili izvršenje mjere o kojoj je riječ 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.”

III. Glavni postupak i prethodno pitanje

14. Nizozemska policija za strance uhitila je 1. svibnja 2024. osobu C, marokanskog državljanina, radi njegova saslušanja kad pri pregledu vozničkih karata u međunarodnom vlaku iz Belgije prema Nizozemskoj nije bio u mogućnosti pokazati željezničku kartu. Ta je osoba istog dana podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj.

15. Osoba C zadržana je 2. svibnja 2024. u centru za zadržavanje u Rotterdamu (Nizozemska) na temelju mjere koju je državni tajnik donio u skladu s člankom 59.a stavkom 1. Zakona o strancima i u skladu s člankom 28. Uredbe Dublin III (u daljnjem tekstu: prva mjera zadržavanja). Donošenjem te mjere državni je tajnik smatrao da je osoba C obuhvaćena područjem primjene Uredbe Dublin III, da se navedenom mjerom nastoji osigurati transfer osobe C u Španjolsku, odnosno državu članicu odgovornu za razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i da je osobu C potrebno zadržati zbog velike opasnosti od bijega.

16. Državni tajnik zatražio je 3. svibnja 2024. od španjolskih tijela da prihvate osobu C na temelju članka 18. stavka 1. točke (a) Uredbe Dublin III.

17. Osoba C povukla je 6. svibnja 2024. svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu te je Kraljevina Španjolska o tome obaviještena dva dana kasnije, odnosno 8. svibnja 2024.

18. Španjolska su tijela 14. svibnja 2024. odbila taj zahtjev za prihvata. Državni tajnik od tih tijela nije zatražio da preispitaju svoju odluku o odbijanju.

19. Osoba C obaviještena je 16. svibnja 2024. o odbijanju zahtjeva za transfer u Španjolsku te je pozvana da se vrati u svoju zemlju podrijetla, odnosno Maroko, što je osoba C odbila učiniti.

20. Osoba C saslušana je 17. svibnja 2024. u pogledu namjere državnog tajnika da joj na temelju članka 15. Direktive o vraćanju izrekne odluku o vraćanju u zemlju podrijetla, zabranu ulaska i ponovno zadržavanje.

21. Nakon tog saslušanja, osobi C je u 14:51 izrečena odluka o vraćanju u kojoj se Maroko odredio kao zemlja odredišta (u daljnjem tekstu: odluka o vraćanju), kao i zabrana ulaska na nizozemsko državno područje u trajanju od dvije godine. Istog je dana u 14:52 državni tajnik, koji je smatrao da postoji stvarna opasnost da bi osoba C mogla „zaobići nadzor i izbjeći ili ometati pripremu vraćanja ili postupka deportacije”, donio novu mjeru zadržavanja na temelju članka 59. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima (kojim se u nizozemski pravni poredak prenosi članak 15. stavak 1. Direktive o vraćanju). Ta je mjera, kojom se nastojalo osigurati udaljavanje osobe C u njezinu zemlju podrijetla, trenutačno na snazi (u daljnjem tekstu: druga mjera zadržavanja). Naposljetku, državni je tajnik u 14:55 ukinuo prvu mjeru zadržavanja te je u 15:00 sati osobu C zadržao na temelju druge mjere zadržavanja.

22. Kao što to proizlazi iz prethodno navedenih činjenica, zadržavanje osobe C traje neprekidno od 2. svibnja 2024.⁷

23. Osoba C podnijela je protiv obje mjere zadržavanja određene u odnosu na nju dvije tužbe sudu koji je uputio zahtjev, koji ih je ispitao na jedinstvenoj raspravi. Prema mišljenju osobe C, zadržavanje naloženo na temelju prve mjere zadržavanja više nije bilo opravdano od 14. svibnja 2024. s obzirom na to da, nakon što su španjolska tijela odbila zahtjev za prihvata, cilj njezina zadržavanja više nije mogao biti osiguravanje njezina transfera u Španjolsku. Stoga je to zadržavanje trebalo prekinuti što prije. U tom je pogledu, u skladu s praksom proizašlom iz sudske prakse Raada van State (Državno vijeće, Nizozemska)⁸, državni tajnik prije puštanja na slobodu, a nakon prestanka važenja prvog zadržavanja, na raspolaganju imao rok od najviše 48 sati da donese novu mjeru zadržavanja na nekoj drugoj osnovi. Međutim, nije sporno da se u ovom slučaju taj rok nije poštovao jer je to tijelo drugu mjeru zadržavanja donijelo 17. svibnja 2024., odnosno jedan dan nakon isteka najduljeg roka od 48 sati. Osoba C smatra da zbog te okolnosti i prva i druga mjera zadržavanja sadržavaju nezakonitost kojom se povređuje njezino temeljno pravo na slobodu. Stoga ju je, kako bi otklonio tu povredu, sud koji je uputio zahtjev dužan pustiti na slobodu bez odgode, unatoč tomu što je prva mjera u međuvremenu ukinuta ili što je ta osoba trenutačno zadržana na temelju druge mjere zadržavanja. Drugim riječima, nezakonitost prve mjere zadržavanja zbog nedostatka dužne pažnje dovela je u pitanje zakonitost druge mjere zadržavanja⁹.

24. Državni tajnik pak tvrdi da nedostatak u izvršenju prve mjere zadržavanja ne može utjecati na zakonitost druge mjere s obzirom na to da se nastavak zadržavanja osobe C temelji na odluci o vraćanju u Maroko, koja i dalje predstavlja valjan razlog. Međutim, on je priznao da nije primijenio dužnu pažnju u izvršenju prve mjere zadržavanja time što je najdulji rok od 48 sati prekoračilo za jedan dan prije donošenja druge mjere. U skladu s njegovom vlastitom praksom, kako bi se ta nezakonitost otklonila, osobi C je državni tajnik ponudio iznos od 100 eura kao naknadu za povredu njezina prava na slobodu. S obzirom na to, istaknuo je da je prva mjera zadržavanja već bila ukinuta u trenutku kad je pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut

⁷ Osoba C tijekom tog je razdoblja samo jednom napustila centar za zadržavanje kako bi se pojavila pred sudom koji je uputio zahtjev i kako bi je se osobno saslušalo u pogledu oduzimanja slobode prije donošenja druge mjere zadržavanja.

⁸ Vidjeti presude Raada van State (Državno vijeće) od 6. svibnja 2024. (ECLI:NL:RVS:2024:1869), od 23. prosinca 2021. (ECLI:NL:RVS:2021:2963) i od 7. travnja 2021. (ECLI:NL:RVS:2021:705).

⁹ Osoba C potvrdila je na raspravi da nedostatak dužne pažnje u vezi s trajanjem prvog zadržavanja predstavlja jedini tužbeni razlog na koji se poziva kako bi osporila zakonitost druge mjere zadržavanja.

postupak i da se tu mjeru stoga ne može poništiti. Prema tome, s obzirom na to da taj sud više ne može ukinuti prvu mjeru zadržavanja i da je druga mjera naložena zakonito, osobu C nije se moglo pustiti na slobodu.

25. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu potvrđuje da, na temelju nacionalne prakse, koja je potvrđena sudskom praksom Raada van State (Državno vijeće), nezakonitost mjere zadržavanja ne može utjecati na zakonitost naknadno donesene mjere zadržavanja¹⁰, tako da nadležni sud ne može naložiti puštanje na slobodu dok postoji naknadna mjera zadržavanja. Međutim, na temelju članka 15. stavka 2. Direktive o vraćanju i članka 9. stavka 3. Direktive o prihvatu, osobu o kojoj je riječ treba osloboditi bez odgode ako se pokaže da je njezino zadržavanje nezakonito. U tim se okolnostima, prema mišljenju tog suda, postavlja pitanje djelotvorne sudske zaštite u situaciji, kao što je ona koja obilježava glavni postupak, u kojoj je daljnje zadržavanje osobe trajalo dulje od roka od 48 sati unatoč dokazanoj nezakonitosti prvog zadržavanja. To pitanje u biti uključuje ocjenu može li se (barem djelomičnu) nezakonitost prvog zadržavanja „ispraviti” njezinim ukidanjem i dodjelom naknade štete osobi o kojoj je riječ¹¹.

26. U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članak 15. stavak 2. točku (b) [Direktive o vraćanju], članak 9. stavak 3. [Direktive o prihvatu] i članak 28. stavak 4. [Uredbe Dublin III] u vezi s člancima 6. i 47. [Povelje] tumačiti na način da je pravosudno tijelo uvijek obvezno zadržanu osobu bez odgode pustiti na slobodu, ako je [to] zadržavanje bilo ili je postalo nezakonito u bilo kojem trenutku tijekom neprekinute provedbe niza uzastopnih mjera zadržavanja?”

IV. Hitni postupak pred Sudom

27. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku predviđenom člankom 107. Poslovnika Suda. U prilog tom zahtjevu istaknuo je da se predmet odnosi na tumačenje odredbi prava Unije koje su obuhvaćene glavom V. trećim dijelom UFEU-a.

28. Kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na hitnost, sud koji je uputio zahtjev naveo da je, s jedne strane, osoba C zadržana od 2. svibnja 2024. i da je na dan podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku još uvijek u zadržavanju, i da je, s druge strane, odgovor Suda na prethodno pitanje ključan za odluku o tome je li je navedeni sud na temelju prava Unije dužan odmah osloboditi.

¹⁰ Vidjeti presudu od 8. studenoga 2017. (ECLI:NL:RVS:2017:3059, t. 3.2.). Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta praksa odražava sadržaj nacionalnog zakonodavstva, koje se sastoji od članaka 59., 59.a, 94. i 96. Zakona o strancima, u kojem se izričito ne predviđa obveza nadležnog sudskog tijela da osobu o kojoj je riječ oslobodi bez odgode ako smatra da je zadržavanje nezakonito. Na temelju tih odredbi, sudsko tijelo obvezno je zadržanu osobu pustiti na slobodu bez odgode samo ako je konkretna mjera na temelju koje se zadržavanje nastavlja nezakonita u trenutku kad sud izvršava sudski nadzor.

¹¹ U tim se okolnostima navedeni sud pita treba li osloboditi osobu C, iako sama odluka o zadržavanju na temelju koje je toj osobi trenutačno oduzeta sloboda ne sadržava nezakonitost. U tom pogledu ističe, kao prvo, da je za to pitanje potrebno utvrditi odnosi li se nadzor nadležnog sudskog tijela na zakonitost „zadržavanja” kao takvog, odnosno zakonitost neprekinutog razdoblja oduzimanja slobode, ili pak to tijelo treba ograničiti svoj nadzor na mjere zadržavanja koje su na snazi. Kao drugo, u pravu Unije ne predviđa se mogućnost nastavka zadržavanja zbog upravnih razloga ili radi pripreme donošenja nove odluke, nego se nalaže oslobađanje bez odgode, neovisno o trenutku u kojem se ispituje zakonitost zadržavanja. Kao treće, težina i razdoblje u kojem su postojali nedostaci odluke o zadržavanju nisu relevantni za potrebe njezine ocjene jer svaku povredu prava na slobodu treba smatrati teškom. Naime, temeljna važnost prava na slobodu, kako je zajamčeno člankom 6. Povelje, kao i načela djelotvorne sudske zaštite propisanog njezinim člankom 47., ide u prilog tomu da osobu C treba osloboditi bez odgode ako je zadržavanje bilo nezakonito, čak i ako je ono bilo nezakonito samo u prošlosti. Stoga sud koji je uputio zahtjev dolazi do zaključka da je puštanje na slobodu jedina mjera kojom se može nadoknaditi nezakonitost zadržavanja jer plaćanje naknade nije dovoljno u tom pogledu.

29. U tim okolnostima, prvo vijeće Suda odlučilo je 14. lipnja 2024. prihvatiti zahtjev tog suda da se o ovom predmetu odluči u hitnom prethodnom postupku.

30. Pisana očitovanja podnijele su osoba C, nizozemska vlada i Europska komisija. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 15. srpnja 2024.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

31. Najprije mi se čini korisnim, prije nego što započnem svoju analizu, prikazati pregled primjenjivog zakonskog okvira i relevantne sudske prakse (odjeljak 1.) te pojasniti opseg postavljenog prethodnog pitanja (odjeljak 2.).

1. Primjenjivi zakonski okvir i relevantna sudska praksa

a) Pregled pravnih sustava koji se odnose na zadržavanje

32. Najprije, čini mi se važnim razlikovati različite pravne sustave koji se odnose na zadržavanje u okviru zajedničke politike u području azila i imigracije te, konkretnije, s jedne strane, zadržavanje koje se podnosi zahtjeva za međunarodnu zaštitu nalaže, među ostalim, na temelju Direktive o prihvatu ili u okviru transfera podnositelja zahtjeva za takvu zaštitu u državu članicu odgovornu za razmatranje njegova zahtjeva na temelju Uredbe Dublin III i, s druge strane, zadržavanje s ciljem udaljavanja koje je uređeno Direktivom o vraćanju, koja se odnosi na državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Iako ti sustavi imaju zajedničke elemente u pogledu jamstava koja nude i njihove provedbe, razlikuju se jer imaju svoje zasebne ciljeve¹².

33. Kao prvo, *kad je riječ o podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu*, valja, s jedne strane, istaknuti da se zadržavanje tih podnositelja zahtjeva primjenjuje u skladu s temeljnim načelom prema kojem se osobu ne smije zadržati samo zbog toga što traži takvu zaštitu¹³. Tako se u članku 8. stavku 3. Direktive o prihvatu iscrpno navodi šest razloga koji mogu opravdati zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pri čemu svaki od tih razloga odgovara posebnoj potrebi i ima autonomnu narav¹⁴. Naime, u toj se odredbi navodi da se podnositelja zahtjeva može zadržati samo zbog vrlo konkretnih razloga, koji se utvrđuju

¹² Vidjeti u tom smislu presudu od 30. studenoga 2009., Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, t. 45. i 47.), u kojoj je utvrđeno da se prethodno ili naknadno zadržavanje na temelju Direktive o prihvatu ne uzima u obzir u izračunu trajanja zadržavanja na temelju Direktive o vraćanju. Vidjeti u istom smislu točku 14.4.2. Preporuke Komisije (EU) 2017/2338 od 16. studenoga 2017. za uspostavu zajedničkog „Priručnika o vraćanju” koji trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica pri izvršavanju zadaća povezanih s vraćanjem (SL 2017., L 339, str. 83., u daljnjem tekstu: Priručnik o vraćanju).

¹³ Vidjeti članak 8. stavak 1. Direktive o prihvatu, kao i članak 26. stavak 1. Direktive 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 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023., L 90200). To je načelo preuzeto u članku 28. stavku 1. i uvodnoj izjavi 20. Uredbe Dublin III.

¹⁴ Vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, u daljnjem tekstu: presuda FMS i dr., EU:C:2020:367, t. 250. i navedena sudska praksa).

nacionalnim pravom¹⁵. Kad je riječ o podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su obuhvaćeni postupkom iz Uredbe Dublin III, u istoj se odredbi, u njezinoj točki (f), upućuje na članak 28. te uredbe. Konkretnije, člankom 28. stavkom 2. navedene uredbe predviđa se da, kada postoji velika opasnost od bijega, države članice mogu zadržati predmetnu osobu da omoguće izvršenje postupaka za transfer u skladu s istom uredbom. Usto, člankom 8. stavkom 2. te direktive predviđa se da se zadržavanje može naložiti samo kada se to pokaže potrebnim nakon pojedinačne ocjene i ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere. Nacionalna tijela stoga mogu zadržati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tek nakon provjere je li takvo zadržavanje u svakom pojedinačnom slučaju proporcionalno ciljevima koje želi ostvariti¹⁶.

34. S druge strane, kad je riječ o jamstvima koja se odnose na trajanje zadržavanja, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive o prihvatu, podnositelja zahtjeva zadržava se što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijedi razlog za njegovo zadržavanje, pri čemu se upravni postupci u vezi s tim razlogom za zadržavanje moraju provoditi s dužnom pažnjom, a kašnjenja postupaka, koja se ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva, ne opravdavaju nastavak zadržavanja¹⁷. U članku 9. stavku 3. te direktive dodaje se da, kada se u okviru sudskog razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito, predmetnog podnositelja zahtjeva treba odmah osloboditi. Tom se odredbom ne nalaže rok po isteku kojeg bi se zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu automatski smatralo nezakonitim, pod uvjetom da država članica o kojoj je riječ osigura da, s jedne strane, zadržavanje traje samo dok se razlog koji ga opravdava i dalje vrijedi te da se, s druge strane, upravni postupci povezani s tim razlogom provode s dužnom pažnjom¹⁸. Iste se odredbe primjenjuju, na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe Dublin III, na mjere zadržavanja donesene zbog osiguranja transfera u odgovornu državu članicu na temelju te uredbe¹⁹.

35. Kao drugo, *kad je riječ o državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom*, s jedne strane, valja naglasiti da korištenje zadržavanja s ciljem udaljavanja treba biti ograničeno i sukladno načelu proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. Podsjećam na to da je, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 2., cilj Direktive o vraćanju stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Stoga je zadržavanje dopušteno samo radi „pripreme za vraćanje [i/]ili provođenje postupka udaljavanja” te ako primjena manje prisilnih mjera ne bi bila dovoljna²⁰. Naime, člankom 15. stavkom 1. te direktive predviđa se da 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”. Sud je pojasnio da ta dva razloga nisu iscrpna jer države

¹⁵ Odnosno: (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 o vraćanju, da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te 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 zahtijeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda; i (f) u skladu s člankom 28. Uredbe Dublin III.

¹⁶ Presuda FMS i dr. (t. 258.)

¹⁷ Presuda FMS i dr. (t. 262.) Međutim, Sud je naveo da se, za razliku od Prijedloga direktive (COM(2008) 815 *final*), u kojem se izričito predviđalo da u odluci o zadržavanju treba odrediti najdulje trajanje zadržavanja, nijednom odredbom Direktive o prihvatu ne utvrđuje određen rok po isteku kojeg su države članice dužne prekinuti zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

¹⁸ Presuda FMS i dr. (t. 265.)

¹⁹ Vidjeti uvodnu izjavu 20. Uredbe Dublin III.

²⁰ Vidjeti uvodne izjave 16. i 17. Direktive o vraćanju i presude od 6. listopada 2022., Politsei- ja Piirivalveamet (Zadržavanje – Opasnost od počinjenja kaznenog djela) (C-241/21, u daljnjem tekstu: presuda „Opasnost od počinjenja kaznenog djela”), EU:C:2022:753, t. 30.) i od 27. travnja 2023., M. D. (Zabrana ulaska u Mađarsku) (C-528/21, EU:C:2023:341, t. 72.).

članice mogu predvidjeti druge posebne razloge za zadržavanje, kao dopunu dvama razlozima izričito predviđenima u toj odredbi²¹. Međutim, donošenje dodatnih razloga za zadržavanje treba biti strogo ograničeno zahtjevima koji proizlaze iz same Direktive o vraćanju kao i onima koji proizlaze iz zaštite temeljnih prava, a osobito temeljnog prava na slobodu zajamčenog člankom 6. Povelje i načela proporcionalnosti²². Primjerice, državljanin treće zemlje ne može se zadržati samo iz razloga što je predmet odluke o vraćanju ili što ne može podmirivati svoje potrebe²³. S obzirom na to, Sud je utvrdio i da se članku 15. navedene direktive ne protivi to da se taj državljanin treće zemlje, ako predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak ili unutarnju sigurnost, zadrži, dok se čeka njegovo udaljavanje²⁴.

36. S druge strane, kad je riječ o jamstvima koja se odnose na trajanje zadržavanja, kao što je zadržavanje podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu, člankom 15. Direktive o vraćanju predviđa se da to zadržavanje mora trajati „ono vrijeme koje je najmanje potrebno” i da će „trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost”. Zahtjev prema kojem to zadržavanje treba trajati najmanje potrebno ponavlja se nekoliko puta u drugim odredbama Direktive o vraćanju. Naime, kao prvo, u skladu s člankom 15. stavkom 2. posljednjim podstavkom te direktive, „[k]onkretni državljanin treće zemlje pušta se bez odgode ako zadržavanje nije zakonito”. Kao drugo, na temelju članka 15. stavka 4. navedene direktive, „[a]ko 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”. Kao treće, člankom 15. stavkom 5. iste direktive predviđa se da „[z]adržavanje traje [dok su ispunjeni] uvjeti iz stavka 1. te [onoliko dugo koliko] je potrebno [da se osigura] uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje vrijeme zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci”. Kao četvrto, u skladu s člankom 15. stavkom 6. Direktive o vraćanju, „[d]ržave članice ne smiju produžavati [to] vrijeme [od šest mjeseci], osim za određeno vrijeme koje ne prelazi daljnjih dvanaest mjeseci”, i to pod strogim uvjetima, odnosno, u slučajevima u kojima odluka o vraćanju tijekom tih šest mjeseci nije izvršena zbog nedostatka suradnje osobe o kojoj je riječ ili zbog kašnjenja u dobivanju potrebne dokumentacije iz treće zemlje²⁵.

b) Relevantna sudska praksa

37. Iako se sustavi koji se odnose na zadržavanje mogu razlikovati u pogledu ciljeva koje nastoje ostvariti, imaju zajedničke elemente. Naime, veliko vijeće Suda pružilo je u presudi od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti) (C-704/20 i C-39/21, u daljnjem tekstu: presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti”, EU:C:2022:858), opće naznake o uvjetima zadržavanja državljanina treće zemlje u okviru tih različitih sustava, i to s obzirom na poštovanje prava na slobodu propisanog člankom 6. Povelje i prava na djelotvornu sudsku zaštitu na temelju njezina članka 47.

38. Na prvom mjestu, *kad je riječ o poštovanju prava na slobodu zajamčenog člankom 6. Povelje*, kao prvo, Sud je podsjetio na to da svako zadržavanje državljanina treće zemlje na temelju prethodno navedenih odredbi čini ozbiljno zadiranje u pravo na slobodu propisano člankom 6. Povelje²⁶. Naime, kao što to predviđa članak 2. točka (h) Direktive o prihvatu, mjera zadržavanja

²¹ Presuda „Opasnost od počinjenja kaznenog djela” (t. 35. i 36.)

²² Presuda „Opasnost od počinjenja kaznenog djela” (t. 37. i 40. do 43.)

²³ Presuda FMS i dr. (t. 281.)

²⁴ Presuda od 21. rujna 2023., ADDE i dr. (C-143/22, EU:C:2023:689, t. 43. i navedena sudska praksa)

²⁵ Vidjeti i Priručnik o vraćanju, poglavlje 14. (naslovljeno „Zadržavanje”) i poglavlje 15. (naslovljeno „Uvjeti zadržavanja”).

²⁶ Vidjeti presude „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 72.) i „Opasnost od počinjenja kaznenog djela” (t. 46.).

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 o vraćanju i Uredbe Dublin III²⁷, 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. Međutim, iz članka 52. stavka 1. Povelje proizlazi da svako ograničenje pri ostvarivanju tog prava mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati njegovu bit, kao i načelo proporcionalnosti²⁸.

39. Kao drugo, Sud je naglasio i da svrha mjera zadržavanja u smislu Direktive o vraćanju, Direktive o prihvatu i Uredbe Dublin III nije progon ili kažnjavanje kaznenih djela, nego ostvarenje ciljeva tih instrumenata²⁹. Takvim se mjerama zadržavanja stoga ne nastoji postići nikakva kaznena funkcija³⁰. Tako se Direktivom o vraćanju predviđa da se zadržavanje u pravilu treba provoditi u posebnim ustanovama za zadržavanje, koje se razlikuju od redovnih zatvora³¹, i, kada to nije moguće, u redovnim zatvorima, pod uvjetom da je zadržana osoba odvojena od redovnih zatvorenika³².

40. Kao treće, s obzirom na težinu tog miješanja u pravo na slobodu propisano člankom 6. Povelje i uzimajući u obzir važnost tog prava, ovlast priznata nadležnim nacionalnim tijelima da zadrže državljane trećih zemalja strogo je ograničena³³. Naime, tom se odredbom, kao i člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a, nalaže strogo tumačenje situacija u kojima je dopušteno oduzimanje slobode te one predstavljaju iznimke od temeljnog prava na slobodu i sigurnost³⁴. Stoga se mjera zadržavanja može odrediti ili produljiti samo uz poštovanje općih i apstraktnih pravila koja određuju njezine uvjete i načine provedbe³⁵.

41. Ta opća i apstraktna pravila kojima se kao zajedničkim normama Unije utvrđuju uvjeti zadržavanja nalaze se u članku 15. stavku 1., članku 15. stavku 2. drugom podstavku, članku 15. stavicima 4., 5. i 6. Direktive o vraćanju, članku 8. stavicima 2. i 3., članku 9. stavicima 1., 2. i 4.

²⁷ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 73.). Naime, Sud je u točki 224. presude FMS i dr. utvrdio da se „na temelju niti jednog elementa ne može [...] smatrati da je zakonodavac Unije namjeravao pojmu ‚zadržavanje’, u kontekstu [Direktive o vraćanju], dati značenje različito od onoga koje taj pojam ima u kontekstu [Direktive o prihvatu]”.

²⁸ Presuda „Opasnost od počinjenja kaznenog djela” (t. 47. do 50.). Vidjeti u tom smislu i presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 37. do 40.), u kojoj se upućuje na presudu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) od 21. listopada 2013., Del Río Prada protiv Španjolske (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009). U mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, članak 52. stavak 3. Povelje propisuje da su njihovo značenje i opseg primjene jednaki onima iz EKLJP-a, naglašavajući istovremeno da pravo Unije može pružiti širu zaštitu. U svrhu tumačenja članka 6. Povelje treba dakle uzeti u obzir članak 5. EKLJP-a kao prag minimalne zaštite. Zadržavanje državljanina treće zemlje, koje predstavlja teško miješanje u njegovo pravo na slobodu, mora poštovati stroga jamstva, to jest postojanje zakonske osnove, jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i zaštite od arbitrarnosti.

²⁹ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 74.)

³⁰ Vidjeti u tom smislu presude „Opasnost od počinjenja kaznenog djela” (t. 32. i navedena sudska praksa) i od 10. ožujka 2022., Landkreis Gifhorn (C-519/20, u daljnjem tekstu: presuda Landkreis Gifhorn, EU:C:2022:178, t. 38.).

³¹ Presuda Landkreis Gifhorn (t. 36.)

³² Članak 16. stavak 1. Direktive o vraćanju. O uvjetima vraćanja vidjeti presude od 17. srpnja 2014., Pham (C-474/13, EU:C:2014:2096, t. 23.); od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, t. 46.) i Landkreis Gifhorn (t. 32. do 57.).

³³ 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. te navedena sudska praksa). Vidjeti i točku 26. „Vodiča kroz članak 5. Konvencije – Pravo na slobodu i sigurnost”, koji je ažuriran 29. veljače 2024., ESLJP.

³⁴ Valja istaknuti da se u uvodnoj izjavi 3. Direktive o vraćanju upućuje na „Dvadeset smjernica o prisilnom povratku”, koje je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 4. svibnja 2005. U skladu sa sedmim od tih načela, zadržavanje prije udaljavanja „opravdano je samo u okviru aktivnog postupka udaljavanja. Ako se postupak ne provodi sa svom potrebnom dužnom pažnjom, zadržavanje prestaje biti zakonito”. ESLJP je podsjetio na to da „samo odvijanje postupka udaljavanja opravdava oduzimanje slobode na temelju te odredbe (članak 5. stavak 1. točka (f)). Ako se postupak ne provodi s potrebnom dužnom pažnjom, zadržavanje prestaje biti opravdano s obzirom na članak 5. stavak 1. točku (f)” (ESLJP, 15. studenoga 1996., Chahal protiv Ujedinjene Kraljevine (22414/93, t. 113.)). To znači da, ako se udaljavanje osobe u razumnom roku čini teško ostvarivim, zadržavanje prestaje biti opravdano te treba nastaviti s oslobađanjem (Komisija za ljudska prava, 3. ožujka 1978., Caprino protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1978:0303DEC000687175)).

³⁵ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 75. i navedena sudska praksa)

Direktive o prihvatu i članku 28. stavcima 2., 3. i 4. Uredbe Dublin III³⁶. Navedena pravila, 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. Povelje³⁷.

42. Sud je u tom pogledu najprije odlučio da se državljanin treće zemlje ne može, kao što to pojašnjavaju članak 15. stavak 1. prvi podstavak Direktive o vraćanju, članak 8. stavak 2. Direktive o prihvatu i članak 28. stavak 2. Uredbe Dublin III, zadržati kada se manje prisilna mjera može djelotvorno primijeniti. Nadalje, kada proizlazi da uvjeti zakonitosti zadržavanja kako su navedeni u točki 41. ovog mišljenja nisu bili ili više nisu ispunjeni, dotični državljanin treće zemlje mora biti odmah pušten na slobodu, kao što to zakonodavac Unije uostalom izričito navodi u članku 15. stavku 2. četvrtom podstavku i članku 15. stavku 4. Direktive o vraćanju te u članku 9. stavku 3. drugom podstavku Direktive o prihvatu. Naposljetku, 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 pažnjom³⁸.

43. Na drugom mjestu, *kad je riječ o pravu na djelotvornu sudsku zaštitu zadržanih državljana trećih zemalja*, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da na temelju članka 47. Povelje države članice moraju osigurati takvu zaštitu pojedinačnih prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije³⁹.

44. Kad je riječ o zadržavanju, uvjetima zakonitosti zadržavanja navedenima u točki 41. ovog mišljenja nastoji se zaštititi državljane trećih zemalja od proizvoljnog zadržavanja⁴⁰ te se njima konkretizira na razmatranom području pravo na djelotvornu sudsku zaštitu koje je zajamčeno člankom 47. Povelje⁴¹. Usto, zajedničke norme Unije u tom području nalaze se u članku 15. stavku 2. trećem podstavku Direktive o vraćanju i u članku 9. stavku 3. Direktive o prihvatu. Potonja se odredba također primjenjuje, na temelju članka 28. stavka 4. Uredbe Dublin III, u okviru postupaka transfera koje ona uređuje. U skladu s tim odredbama, svaka država članica mora predvidjeti, kad je zadržavanje odredilo upravno tijelo, „ubrzani” sudski nadzor njegove zakonitosti, bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev osobe o kojoj je riječ⁴².

45. Kad je riječ o sudskom nadzoru zakonitosti mjere zadržavanja, Sud je smatrao da je, s obzirom na to da zakonodavac Unije bez iznimke zahtijeva da se nadzor ispunjavanja uvjeta zakonitosti zadržavanja provodi „u razumnim vremenskim razmacima”⁴³, nadležno tijelo dužno provoditi taj nadzor po službenoj dužnosti, čak i ako dotična osoba to ne zatraži. Zakonodavac Unije stoga 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 zakonito⁴⁴.

³⁶ Vidjeti pravna pravila navedena u točkama 33. do 36. ovog mišljenja.

³⁷ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 76. i 77.)

³⁸ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 78. do 80.)

³⁹ Presuda FMS i dr. (t. 142.) i „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 81.)

⁴⁰ Sud je u tom pogledu u presudi od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 81.), naglasio da iz sudske prakse ESLJP-a u vezi s člankom 5. stavkom 1. EKLJP-a 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 prijevere 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 (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 29. siječnja 2008., Saadi protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, t. 68. do 74.)).

⁴¹ Presuda FMS i dr. (t. 289.)

⁴² Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 82. do 83. i navedena sudska praksa)

⁴³ Članak 15. stavak 3. Direktive o vraćanju i članak 9. stavak 5. Direktive o prihvatu

⁴⁴ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 85. i 86.)

46. Kako bi se sustavom zaštite učinkovito osiguralo poštovanje strogih uvjeta koje mora ispunjavati zakonitost mjere zadržavanja, nadležno sudsko tijelo mora moći odlučivati o svakom relevantnom činjeničnom i pravnom elementu kako bi provjerilo tu zakonitost, čak i ako dotična osoba nije istaknula nezakonitost takve mjere. To tumačenje 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 tijelo⁴⁵.

47. Predlažem da se ispitivanje prethodnog pitanja započne s obzirom na ta pojašnjenja.

2. Doseg prethodnog pitanja

48. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem pita Sud je li pravosudno tijelo, na temelju relevantnih odredbi, „uvijek obvezno zadržanu osobu bez odgode pustiti na slobodu, ako je [to] zadržavanje bilo ili je postalo nezakonito u bilo kojem trenutku tijekom neprekinute provedbe niza uzastopnih mjera zadržavanja”.

49. Zbog razloga u nastavku smatram da to pitanje treba preoblikovati.

50. Kao prvo, tako formulirano pitanje ne uključuje razlog zbog kojeg je prvotno zadržavanje „bilo ili je postalo nezakonito”, odnosno činjenicu da osoba C nije oslobođena u roku predviđenom nacionalnim pravom. No, svaki od razloga koji opravdavaju zadržavanje odgovara specifičnoj potrebi te se i sam razlog nezakonitosti može odnositi na tu potrebu, tako da se analiza ne može provesti apstraktno⁴⁶.

51. Kao drugo, pitanje se temelji na sudskoj konstrukciji u skladu s kojom postoji „neprekinut[a] provedb[a] niza uzastopnih mjera zadržavanja”. Iako je točno da se s vremenskog gledišta može smatrati da uzastopne mjere zadržavanja čine samo jedno zadržavanje, to nije slučaj s gledišta izvršavanja sudskog nadzora. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 32. do 35. ovog mišljenja, na pravne sustave koji se odnose na zadržavanje primjenjuju se različiti uvjeti, pri čemu je svaka mjera autonomna. Sudska konstrukcija na koju se oslanja sud koji je uputio zahtjev stoga ne uzima u obzir činjenicu da se svaka od „uzastopnih mjera zadržavanja” može temeljiti na različitim pravnim osnovama i/ili razlozima, čime se, osim toga, s postupovnog gledišta opravdava činjenica da se na te mjere, kao u ovom slučaju, odnose različite tužbe.

52. Kao treće, formulacija koju je odabrao sud koji je uputio zahtjev ne uzima u obzir vremenski aspekt pravnog statusa osobe C, koja u trenutku podnošenja tužbe više nije bila „podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu”. Naime, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, osoba C od 14. svibnja 2024., odnosno datuma na koji su španjolska tijela donijela odluku o odbijanju zahtjeva za transfer, protiv koje osoba C nije podnijela tužbu, više nije podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (b) Direktive o prihvatu te stoga više nije obuhvaćena područjem primjene te direktive ni, *a fortiori*, postupkom koji je predviđen

⁴⁵ Presuda „Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti” (t. 87. do 89. i navedena sudska praksa)

⁴⁶ Vidjeti točku 33. i sudska praksu navedenu u bilješki 14. ovog mišljenja. Analiza stoga ne bi mogla biti ista da je, primjerice, prva mjera zadržavanja „postala nezakonita” zbog pogrešne ocjene opasnosti od bijega (u smislu članka 8. stavka 3. točke (b) Direktive o prihvatu) i da se druga mjera zadržavanja također temelji na, s jedne strane, toj opasnosti od bijega (u smislu članka 15. stavka 1. Direktive o vraćanju) ili, s druge strane, nekom potpuno drukčijem razlogu (primjerice, zaštiti nacionalne sigurnosti ili javnog poretka na temelju članka 8. stavka 3. točke (b) Direktive o prihvatu).

Uredbom Dublin III⁴⁷. Isto tako, s obzirom na to da iz spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da osoba C ima pravo ili dozvolu boravka u smislu članka 6. stavka 4. Direktive o vraćanju, od 14. svibnja 2024. mora se smatrati da je njezin boravak na nizozemskom državnom području nezakonit⁴⁸ i da je stoga obuhvaćena područjem primjene Direktive o vraćanju⁴⁹. Nadalje, podsjećam na to da se mjera zadržavanja koja je donesena na temelju odluke o vraćanju, u smislu članka 3. točke 4. Direktive o vraćanju, nije mogla primijeniti istodobno, čak i ako je donesena podredno, prije nego što su španjolska tijela odbila prihvati osobu C⁵⁰.

53. Kao četvrto, upućeno prethodno pitanje odnosi se izričito na „članak 15. stavak 2. točku (b)” Direktive o vraćanju, a ne na stavak 4. iste odredbe kojim se zahtijeva puštanje bez odgode ako, među ostalim, „ne postoje uvjeti iz stavka 1.” i ako „zadržavanje više nije opravdano”, što je okolnost koja dodatno odražava činjenice iz glavnog postupka.

54. Naposljetku, smatram važnim iznijeti i terminološko pojašnjenje. Sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku prvu mjeru zadržavanja kvalificira nezakonitom. Međutim, smatram da takva kvalifikacija ne odražava precizno činjenice glavnog postupka jer je, s obzirom na to da osoba C nije oslobođena u roku od 48 sati, samo zadržavanje postalo nezakonito, a ne prva mjera kojom je ono naloženo i koja je postala bespredmetna (nevažea) jer više nije bila opravdana.

55. S obzirom na prethodna razmatranja i kako bi se dao koristan odgovor na pitanje suda koji je uputio zahtjev, predlažem da se pitanje preoblikuje na sljedeći način:

Treba li članak 15. stavak 2. četvrti podstavak i članak 15. stavak 4. Direktive o vraćanju, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje, tumačiti na način da se njime pravosudnom tijelu prilikom izvršavanja nadzora zakonitosti mjere zadržavanja nalaže obveza da bez odgode oslobodi državljanina treće zemlje koji je zadržan u skladu s pravilima predviđenima Direktivom o vraćanju samo zbog toga što jedno drugo zadržavanje tog državljanina koje je provedeno prije toga i bez prekida, na temelju Uredbe Dublin III, više ne ispunjava uvjete zakonitosti jer isti nije oslobođen odmah nakon što se utvrdilo da navedeno prethodno zadržavanje više nije opravdano u skladu s člankom 9. stavkom 3. Direktive o prihvatu, u vezi s člankom 28. stavkom 4. te uredbe?

B. O prethodnom pitanju

56. Sud se u biti treba izjasniti o tome može li nezakonitost prvog zadržavanja zbog neoslobađanja u previđenom roku utjecati na zakonitost druge mjere zadržavanja, na način da bi sud koji je uputio zahtjev trebao bez odgode osloboditi osobu o kojoj je riječ.

⁴⁷ Vidjeti u istom smislu presudu od 25. lipnja 2020., *Ministerio Fiscal* (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodno zaštitu) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 96. i navedena sudska praksa).

⁴⁸ Vidjeti, po analogiji, presudu od 21. rujna 2023., *ADDE i dr.* (C-143/22, EU:C:2023:689, t. 31. i navedenu sudska praksu).

⁴⁹ Vidjeti po analogiji presudu *FMS i dr.* (t. 208. do 210.).

⁵⁰ Sud je u tom pogledu pojasnio da se odluka o vraćanju ne može donijeti tijekom razdoblja koje teče od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu do donošenja prvostupanjske odluke kojom se o njemu odlučuje jer postojanje dozvole za ostanak na državnom području isključuje nezakonitost boravka podnositelja zahtjeva, a time i primjenu Direktive o vraćanju na njega (vidjeti presudu od 9. studenoga 2023., *Odbor azylové a migrační politiky MV* (Područje primjene Direktive o vraćanju) (C-257/22, EU:C:2023:852, t. 39. i 40. i navedena sudska praksa)). Podredno donošenje mjere zadržavanja zbog razloga različitog od onog koji opravdava prvu mjeru zadržavanja također je problematično s gledišta ostvarivanja prava obrane podnositelja zahtjeva jer bi on morao osporavati dvije osnovne za zadržavanje, prvu primarno, a drugu podredno (i špekulativno).

57. Tim se pitanjem stoga traži od Suda da razmotri tri različita aspekta provedbe mjera zadržavanja: posljedice završetka zadržavanja i različite mogućnosti koje su dostupne upravi (1.), vremenski doseg obveze oslobađanja bez odgode (2.) te dostupna pravna sredstva za popravljavanje eventualne nezakonitosti povezane s nedostatkom u provedbi mjere zadržavanja (3.).

1. Posljedice završetka zadržavanja

58. Na prvom mjestu, čini mi se ključnim pitati se može li se zadržavanje na temelju Direktive o vraćanju odobriti po isteku zadržavanja donesenog na temelju Direktive o prihvatu ili Uredbe Dublin III.

59. Odgovor je u tom pogledu potvrđan.

60. Najprije, Sud je, time što je podsjetio na autonomnu prirodu svake mjere zadržavanja, već izričito priznao da, kada zadržavanje više nije opravdano, osim oslobađanja bez odgode, sudsko tijelo može naložiti alternativnu mjeru za zadržavanje. Naime, ako se zadržavanje proglašeno nezakonitim, osobu o kojoj je riječ treba osloboditi bez odgode, i – u tom slučaju - nacionalni sud mora moći svojom odlukom zamijeniti odluku upravnog tijela koje je odredilo zadržavanje i odlučiti o „mjeri koja je alternativna u odnosu na zadržavanje ili o puštanju na slobodu konkretne osobe”⁵¹. Međutim, odlučivanje o mjeri koja je alternativa za zadržavanje moguće je samo ako je razlog kojim je opravdano zadržavanje bio i ostao valjan, a više ne proizlazi da je to zadržavanje nužno ili proporcionalno s obzirom na taj razlog⁵². Taj je pristup u skladu i sa sudskom praksom ESLJP-a koja se odnosi na primjenu članka 5. stavka 1. EKLJP-a, u kojoj se priznaje da nastavak zadržavanja zapravo može biti opravdan ako je u skladu s načelom pravne sigurnosti⁵³.

61. Sud je u istom smislu smatrao da, iako se Direktiva o vraćanju ne primjenjuje tijekom odvijanja postupka razmatranja zahtjeva za azil, to nipošto ne znači da je zbog toga definitivno završen postupak vraćanja jer se taj postupak može nastaviti ako se zahtjev za azil odbije. Naime, cilj te direktive, odnosno učinkovito vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, bio bi ugrožen kad države članice ne bi mogle izbjeći da osoba o kojoj je riječ podnošenjem zahtjeva za azil može automatski ishoditi puštanje na slobodu⁵⁴.

62. Nadalje, činjenica da nakon završetka zadržavanja doista može biti dopušteno ponovno zadržavanje na drugoj osnovi, potkrijepljen je, iako neizravno, u točki 14.5. Priručnika o vraćanju, u kojoj se navodi da se „[n]ajdulje razdoblje zadržavanja propisano u Direktivi o vraćanju ne smije [...] ugroziti *ponovnim zadržavanjem* povratnika neposredno nakon puštanja iz zadržavanja”⁵⁵.

⁵¹ Vidjeti presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 62.). Moje isticanje.

⁵² Presuda FMS i dr. (t. 292. i 293.)

⁵³ ESLJP je osobito odlučio da praksa koja se sastoji u daljnjem zadržavanju osobe zbog podnošenja optužnice predstavlja povredu članka 5. stavka 1. (ESLJP, 28. ožujka 2000., Baranowski protiv Poljske (CE:ECHR:2000:0328JUD002835895, t. 50.–58.)). Isto je tako smatrao da je automatsko produljenje privremenog zadržavanja, što je praksa koja nema nikakvu preciznu zakonsku osnovu, protivno članku 5. stavku 1. EKLJP-a (ESLJP, 9. ožujka 2006., Svipsta protiv Latvije (CE:ECHR:2006:0309JUD006682001, t. 86.)). Suprotno tomu, smatrao je da nastavak zadržavanja osobe na temelju presude optužnog vijeća kojom se nalažu dodatne informacije, a da pritom nije donesena formalna odluka o nastavku zadržavanja, ne dovodi do povrede članka 5. EKLJP-a (ESLJP, 8. studenoga 2001., Laumont protiv Francuske (CE:ECHR:2001:1108JUD004362698, t. 50.)). Naposljetku, nepostojanje odgovarajućeg opravdanja u pogledu promjene pravne osnove za zadržavanje može dovesti do povrede članka 5. stavka 1. EKLJP-a (ESLJP, 1. srpnja 2008., Calmanovici protiv Rumunjske (CE:ECHR:2008:0701JUD004225002, t. 65.)).

⁵⁴ Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, t. 60.) i od 6. prosinca 2011., Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, t. 30.).

⁵⁵ Moje isticanje.

63. Naposljetku i po analogiji, ističem da se države članice u praksi često susreću sa slučajem u kojem državljani treće zemlje, koji je zadržan na temelju Direktive o vraćanju, podnosi zahtjev za azil, što zahtijeva nastavak zadržavanja, ali tog puta na temelju Direktive o prihvatu, kako bi se utvrdili elementi na kojima se temelji zahtjev za međunarodnu zaštitu kad postoji opasnost od bijega.

2. Vremenski doseg obveze oslobađanja bez odgode

64. Na drugom mjestu, valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu tvrdi da nacionalna sudska praksa, u okviru koje upravno tijelo ima rok od 48 sati da osobi o kojoj je riječ, koju pritom i dalje zadržava, naloži novu mjeru zadržavanja na nekoj drugoj osnovi nakon što postane sigurno da se cilj prve mjere više ne može postići, nije u skladu s obvezom puštanja na slobodu „bez odgode”.

65. U ovom je slučaju državni tajnik izričito priznao da tu mjeru zadržavanja nije izvršio sa svom potrebnom dužnom pažnjom jer je najdulji rok od 48 sati prekoračio za jedan dan prije donošenja druge mjere zadržavanja i da je prvo zadržavanje zbog tog prekoračenja stoga postalo nezakonito. Također, upravo je na temelju toga predložio naknadu štete iznosu od 100 eura. Osim toga, tu analizu ne osporava ni osoba C, koja i sama smatra da je nezakonitost trajala jedan dan.

66. Međutim, radi iscrpnosti i u dijelu u kojem je to pitanje istaknuo sud koji je uputio zahtjev, smatram korisnim ispitati točan doseg provedbe obveze oslobađanja bez odgode koja je propisana relevantnim odredbama.

67. U tom pogledu, kao prvo, ističem da u skladu s tekstom relevantnih odredbi koje se odnose na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, obvezu oslobađanja bez odgode imaju sudska tijela. Naime, člankom 9. Direktive o prihvatu, na koji se upućuje u članku 28. stavku 4. Uredbe Dublin III, predviđa se oslobađanje bez odgode „[k]ada se u okviru sudske razmatranja dokaže da je zadržavanje nezakonito”⁵⁶. Isto tako, kad je riječ o državljanima trećih zemalja čiji je boravak nezakonit, iako se Direktivom o vraćanju određuje, u njezinu članku 15. stavku 2., da mjere zadržavanja mogu odrediti sudska ili upravna tijela, njome su u pogledu potonjih tijela predviđa i da su te mjere predmet brzog sudske ispitivanja zakonitosti⁵⁷. Stoga odredba kojom se zahtijeva da se „[k]onkretni državljani treće zemlje pušta [...] bez odgode ako zadržavanje nije zakonito” podrazumjeva izvršavanje prethodnog sudske nadzora, što znači da obvezu puštanja na slobodu imaju i sudska tijela. To se rasuđivanje primjenjuje i na obvezu puštanja na slobodu iz stavka 4. istog članka.

68. Nadalje, valja utvrditi da se ni Direktivom o vraćanju ni Direktivom o prihvatu ili Uredbom Dublin III ne predviđa najdulji rok prije puštanja na slobodu „bez odgode”. Naime, izraz „bez odgode” uobičajeno znači „ono što se događa u samom trenutku ili se mora dogoditi bez odgađanja”⁵⁸. Stoga bi bilo proturječno predvidjeti rok, čak i kratak, za puštanje na slobodu bez odgode.

⁵⁶ Moje isticanje.

⁵⁷ Vidjeti članak 15. stavak 2. treći podstavak točke (a) i (b) Direktive o vraćanju. U praksi, Komisija je smatrala da su, ako zadržavanje određuju upravna tijela (primjerice policija), rokovi za brzo sudske ispitivanje od 24 do 72 sata.

⁵⁸ Vidjeti definiciju u rječniku *Larousse*, dostupnu na sljedećoj internetskoj adresi: <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/imm%C3%A9diat/41685>.

69. To je tumačenje u skladu i sa sudskom praksom ESLJP-a, koji je, kad je riječ o kašnjenju u provedbi odluke o puštanju na slobodu, smatrao da je nezamislivo da se u vladavini prava pojedincu i dalje uskraćuje sloboda unatoč tomu što postoji sudska odluka kojom se nalaže njegovo oslobađanje⁵⁹. Isti je sud smatrao da je određeni rok u provedbi odluke o puštanju zadržane osobe na slobodu „razumljiv i često neizbježan” s obzirom na praktične potrebe funkcioniranja sudova i ispunjavanja posebnih formalnosti, ali da nacionalna tijela moraju taj rok nastojati smanjiti što je više moguće⁶⁰. Administrativne formalnosti povezane s puštanjem na slobodu ne mogu opravdati kašnjenje dulje od nekoliko sati⁶¹. Nezakonito uhićenje pojedinaca za čije zadržavanje više nema razloga, koje je posljedica upravnih nedostataka u prosljeđivanju dokumenata između različitih državnih tijela, dovodi do povrede članka 5. čak i ako traje kratko⁶².

70. Kao drugo, valja ispitati može li se ta obveza puštanja na slobodu primijeniti na upravna tijela koja su nadležna za izricanje mjera zadržavanja (među ostalim, na temelju Direktive o vraćanju). U tom pogledu, ako upravna tijela smatraju da je potrebna nova uzastopna mjera zadržavanja, ukidanje prve mjere zadržavanja te preispitivanje i obrazlaganje nove mjere zadržavanja zahtijevaju različite upravne akte za koje treba vremena jer ne uključuju samo određen misaoni rad i interno usklađivanje, nego i ostvarivanje pravâ obrane osobe o kojoj je riječ (ako je, posebice, zadržavanje naloženo na nekoj drugoj osnovi). U tom smislu pravo Unije pokazuje pragmatizam i ne predviđa nijednu odredbu koja se odnosi na te akte i njihovo trajanje. Naime, nalaganje preciznog roka ne bi bilo korisno s obzirom na to da se razlozi za ponovno zadržavanje mogu razlikovati i da mogu opravdati dulja ili kraća razdoblja. To je pitanje stoga prepušteno ocjeni država članica.

71. Međutim, valja podsjetiti na to da je Sud, osobito na temelju uvodne izjave 17. Direktive o vraćanju u kojoj se pojašnjava da su „prethodna uhićenja” državljana trećih zemalja osumnjičenih za nezakonit boravak u državi članici i dalje uređena nacionalnim pravom, odlučio da se toj direktivi ne protivi zadržavanje koje se provodi kako bi se utvrdilo je li boravak državljanina treće zemlje zakonit. Sud je u tom pogledu utvrdio da bi cilj Direktive o vraćanju, odnosno učinkovito vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, bio ugrožen kad države članice oduzimanjem slobode kao što je pritvor ne bi mogle izbjeći da osoba za koju se sumnja da ima nezakonit boravak pobjegne prije nego što se njezina situacija mogla razjasniti. Međutim, iako nadležna tijela trebaju raspolagati doista kratkim, ali razumnim rokom u svrhu identifikacije pritvorene osobe i analize podataka kako bi se moglo utvrditi je li ta osoba državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom, ona također trebaju postupati uz dužnu pozornost i bez odgode zauzeti stajalište o zakonitosti boravka predmetne osobe⁶³. Iz toga slijedi, po analogiji i prešutno, da je Sud upravnim tijelima država članica već odobrio razuman rok za određivanje eventualnog (ponovnog) zadržavanja ako postoje razlozi koji opravdavaju takvo zadržavanje i pod uvjetom da djeluju brzo⁶⁴.

⁵⁹ Vidjeti ESLJP, 8. travnja 2004., Assanidzé protiv Gruzije (CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, t. 173. do 175.). Prema mišljenju tog suda, „zadržavanje osobe tijekom neodređenog i nepredvidivog razdoblja, a da se to zadržavanje ne temelji na konkretnoj zakonskoj odredbi ili sudskoj odluci, nije u skladu s načelom pravne sigurnosti te je proizvoljno i protivno temeljnim elementima vladavine prava”.

⁶⁰ Vidjeti ESLJP, 4. lipnja 2015., Ruslan Yakovenko protiv Ukrajine (CE:ECHR:2015:0604JUD000542511, u daljnjem tekstu: presuda Yakovenko, t. 68.).

⁶¹ Vidjeti presude Yakovenko (kašnjenje od dva dana) i od 22. ožujka 1995., Quinn protiv Francuske (CE:ECHR:1995:0322JUD001858091, t. 39. do 43.) (kašnjenje od 11 sati).

⁶² Vidjeti presudu ESLJP-a od 21. rujna 2021., Kerem Çiftçi protiv Turske (CE:ECHR:2021:0921JUD003520509, t. 32. do 34.), u kojoj je tužitelj bio nezakonito zadržan otprilike sat i pol.

⁶³ Presuda od 6. prosinca 2011., Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, t. 31.)

⁶⁴ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Arslan (C-534/11, EU:C:2013:52, t. 73.).

72. Kao treće, bit će na nacionalnom sudu da u svakom slučaju zasebno ocijeni predstavlja li, s obzirom na prosječno trajanje upravnih akata na koje se poziva uprava, najdulji rok, kao što je onaj od 48 sati, razuman rok. Na prvi pogled⁶⁵, čini se da je to slučaj. Međutim, i dalje je važno da upravno tijelo obrazloži razlog zbog kojeg mu je potrebno 48 sati, uzimajući pritom u obzir relevantne činjenične i pravne okolnosti. U ovom je slučaju opasnost od bijega ta koja je u biti opravdala zadržavanje, najprije na temelju Uredbe Dublin III, a potom na temelju Direktive o vraćanju. Na takav razlog za zadržavanje, po samoj njegovoj prirodi, ne utječe činjenica da je dotična osoba prestala biti podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Naposljetku, valja naglasiti da, čak i izvan ovog slučaja, ako nijedan razlog ne opravdava donošenje nove mjere zadržavanja, ni državni tajnik ne raspolaže rokom od 48 sati kako bi ga okončao, nego treba djelovati što brže moguće (obično istog dana).

3. Pravo na naknadu štete

73. Na trećem i posljednjem mjestu, valja naglasiti da, suprotno onomu što navodi sud koji je uputio zahtjev, u nacionalnim upravnim sustavima, ali i u pravu Unije, utvrđenje nezakonitosti akta ne podrazumijeva nužno potpuni povrat („restitutio in integrum”), u ovom slučaju puštanje na slobodu bez odgode, koji osobi o kojoj je riječ omogućuje ponovnu uspostavu njezinih prava ako u materijalnom smislu to više nije moguće. Naime, nepoštovanje roka za puštanje na slobodu po samoj svojoj prirodi ne može stvoriti pravo na dodatne dane izvan centra za zadržavanje, pogotovo ako je zadržavanje već okončano. Drugim riječima, dotična osoba nikada ne može povratiti dane tijekom kojih je bila nezakonito zadržana. Upravo se zbog toga obično predviđa naknada štete u korist osoba koje su zadržane, a da u konačnici nisu osuđene, i koja služi kao nadoknada imovinske i neimovinske štete pretrpljene tijekom oduzimanja slobode. Rješenje koje predlaže sud koji je uputio zahtjev stoga je potpuno sudske i proaktivne prirode, i ne može se lako opravdati s pravnog gledišta⁶⁶.

74. U ovom je slučaju nizozemska vlada potvrdila da u okviru postupka u kojem sud odlučuje o zakonitosti zadržavanja, ali i nakon što je već okončao mjeru zadržavanja, osoba o kojoj je riječ može zatražiti naknadu štete i sud može državnom tajniku naložiti isplatu iznosa naknade štete, po potrebi u većem iznosu od naknade koju je uprava ponudila u skladu s tarifom. Čini mi se da takav sustav može ne samo nadoknaditi eventualne nezakonitosti koje proizlaze iz nedostatka dužne pažnje povezanog s provedbom mjere zadržavanja, nego i imati odvraćajući učinak na upravu.

75. Naposljetku, obveza dužne pažnje nalaže upravi da sustavno ne pribjegava zakašnjelim puštanjima na slobodu uz naknadu štete s obzirom na to da je cilj članka 6. Povelje zaštititi osobu o kojoj je riječ od arbitrarnosti, što osobito znači da ta osoba mora biti zaštićena od svake loše vjere ili prijevare od strane vlasti i da postoji veza proporcionalnosti između razloga na koji se poziva i lišenja slobode.

⁶⁵ Komisija je na raspravi navela da se čini da najdulje razdoblje od 48 sati odgovara prosječnom trajanju koje se prakticira u tim državama članicama.

⁶⁶ Po analogiji, Sud je odlučio da svako kršenje prava na saslušanje, nije takvo da sustavno ima za posljedicu nezakonitost donesene odluke, u smislu posljednjeg podstavka stavka 2. članka 15. Direktive o vraćanju, i stoga neće automatski zahtijevati puštanje konkretnog državljanina na slobodu (presuda od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 39. i 40.)).

VI. Zaključak

76. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (Sud u Haagu, stalna služba u Roermondu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Članak 15. stavak 2. četvrti podstavak i članak 15. stavak 4. Direktive 2008/115/EZ od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da:

sudsko tijelo u okviru nadzora zakonitosti mjere zadržavanja nije dužno bez odgode osloboditi državljanina treće zemlje koji je zadržan u skladu s pravilima predviđenima tom direktivom samo zbog toga što drugo zadržavanje tog državljanina, koje je provedeno prije toga i to bez prekida, na temelju Uredbe (EU) br. 604/2013 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, više ne ispunjava uvjete zakonitosti jer taj državljanin nije oslobođen odmah nakon utvrđenja da to prethodno zadržavanje više nije opravdano, u skladu s člankom 9. stavkom 3. Direktive 2013/33/EU od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u vezi s člankom 28. stavkom 4. te uredbe.