



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 25. studenoga 2021.¹

Predmet C-519/20

**Osoba K
uz sudjelovanje
Landkreis Gifhorn**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Zadržavanje s ciljem udaljavanja – Članak 16. stavak 1. – Pojam ‚posebna ustanova za zadržavanje‘ – Članak 18. stavak 1. – Pojam ‚hitan slučaj‘ – Nacionalni propis na temelju kojeg se zadržavanje može provoditi u zatvorskoj ustanovi zbog hitnog slučaja – Opseg ocjene pravosudnog tijela zaduženog za zadržavanje”

I. Uvod

1. U ovom se predmetu od Suda traži da pojasni nekoliko pravila o zadržavanju državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje navedenih u Direktivi 2008/115/EZ², u skladu s presudama od 17. srpnja 2014., Bero i Bouzalmate³, od 17. srpnja 2014., Pham⁴ i od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main⁵.

2. Taj se predmet odnosi na posebnu situaciju u kojoj se Savezna Republika Njemačka poziva na hitan slučaj u smislu članka 18. stavka 1. te direktive kako bi odstupila od pravila prema kojem se ti državljani s ciljem njihova udaljavanja zadržavaju u posebnim ustanovama za zadržavanje. Na temelju takvog zakonodavstva osoba K, pakistanski državljanin, zadržana je u rujnu 2020. u ogranku u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover (Njemačka).

3. Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru, Njemačka) treba sada ocijeniti zakonitost te mjere s obzirom na odredbe članka 16. i 18. Direktive 2008/115. U tu svrhu upućuje Sudu nekoliko prethodnih pitanja.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva 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.)

³ C-473/13 i C-514/13, u daljnjem tekstu: presuda Bero i Bouzalmate, EU:C:2014:2095

⁴ C-474/13, u daljnjem tekstu: presuda Pham, EU:C:2014:2096

⁵ C-18/19, u daljnjem tekstu: presuda Stadt Frankfurt am Main, EU:C:2020:511

4. Najprije, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da pojasni uvjete u kojima se država članica može pozvati na hitan slučaj u smislu članka 18. stavka 1. te direktive kako bi se omogućilo zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje. Nadalje, taj sud traži od Suda da odredi ovlasti koje u tom kontekstu ima pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje. Naposljetku, navedeni sud želi znati može li se ogranak u Langenhagenu, u kojem je bila smještena osoba K, kvalificirati kao „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. navedene direktive. To će pitanje omogućiti Sudu da utvrdi kriterije na temelju kojih se posebna ustanova za zadržavanje razlikuje od redovnog zatvora, osobito s obzirom na upravljanje objektom, sustav zadržavanja i njegove materijalne uvjete.

5. U ovom ću mišljenju, kao prvo, iznijeti razloge zbog kojih smatram da nacionalni propis koji omogućuje zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u trajanju od tri godine ne ispunjava uvjete hitnosti koje je zakonodavac Unije naveo u članku 18. stavku 1. Direktive 2008/115.

6. Kao drugo, objasnit ću da donošenje izvanrednih mjera na temelju tog članka ne može uskratiti mogućnost pravosudnom tijelu zaduženom za zadržavanje da provjeri, u svakom pojedinačnom slučaju, postoje li i dalje okolnosti koje opravdavaju priznavanje hitnog slučaja.

7. Kao treće, navest ću razloge zbog kojih smatram da se čini, s obzirom na utvrđenja suda koji je uputio zahtjev i tvrdnje njemačke vlade, da se ogranak u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover, na dan zadržavanja osobe K, ne može kvalificirati kao „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. prve rečenice Direktive 2008/115.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2008/115

8. U uvodnim izjavama 13., 16., 17. i 24. Direktive 2008/115 navodi se:

„(13) Korištenje prisilnih mjera trebalo bi biti u skladu s načelima proporcionalnosti i učinkovitosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva. [...] Državama bi članicama trebalo biti omogućeno da se služe različitim mogućnostima za nadzor prisilnog vraćanja.

[...]

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

(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 od strane tijela nadležnih za izvršavanje zakona koja su uređena nacionalnim zakonodavstvom, zadržavanje bi u pravilu trebalo provoditi u specijaliziranim ustanovama za zadržavanje.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.”

9. Člankom 1. Direktive 2008/115 predviđa se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana 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.”

10. Člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115, naslovljenim „Uvjeti za zadržavanje”, određuje se:

„Zadržavanje se u pravilu provodi u posebnim ustanovama za zadržavanje. Kada država članica ne može osigurati smještaj u posebnoj ustanovi za zadržavanje te je smještaj prisiljena organizirati u redovnom zatvoru, državljani trećih zemalja koji su zadržani, odvajaju se od redovnih zatvorenika.”

11. Članak 17. stavak 2. te direktive glasi kako slijedi:

„Zadržanim obiteljima koje čekaju udaljavanje osigurava se odvojeni smještaj koji osigurava privatnost.”

12. Člankom 18. navedene direktive, naslovljenim „Hitni slučajevi”, predviđa se:

„1. U slučajevima kada iznimno velik broj državljana trećih zemalja koji se vraća predstavlja nepredviđeno veliki teret za mogućnosti institucija za zadržavanje države članice ili za njezino upravno ili pravosudno osoblje, ta država članica može, sve dok takvo izvanredno stanje traje, odlučiti [...] poduzeti hitne mjere u pogledu uvjeta zadržavanja koje odstupaju od onih iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2.

2. Kada država članica poduzima takve izvanredne mjere, o tome obavješćuje [Europsku] [k]omisiju. Također obavješćuje Komisiju čim razlozi za primjenu tih izvanrednih mjera prestanu postojati.

3. Ništa iz ovog članka ne tumači se na način da države članice smiju odstupati od svojih općih obveza da poduzimaju odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza prema ovoj Direktivi.”

13. U okviru svojeg prijedloga preinake Direktive 2008/115⁶, Komisija ne predlaže nikakvu izmjenu pravila navedenih u člancima 16. i 18. te direktive.

⁶ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (COM(2018) 634 *final*).

B. Njemačko pravo

14. U skladu s člancima 83. i 84. Grundgesetza für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke), na saveznom je državama (*Bundesländer*) da osiguraju izvršavanje zadržavanja određenih radi udaljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

15. Članak 62.a stavak 1. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području)⁷ od 30. srpnja 2004., u verziji koja je bila na snazi od 29. srpnja 2017. do 20. kolovoza 2019., kojem je cilj u njemački pravni poredak prenijeti članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115, glasio je kako slijedi:

„Zadržavanje s ciljem udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. Ako savezna zemlja nema posebnu ustanovu za zadržavanje ili stranac predstavlja značajnu opasnost za tjelesni integritet i život trećih osoba ili važna pravna dobra unutarne sigurnosti, zadržavanje se može provesti u drugim zatvorskim ustanovama te savezne zemlje; u tom slučaju zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika.”

16. Ta je odredba bila izmijenjena nakon stupanja na snagu Zweiten Gesetza zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Drugi zakon o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja)⁸ od 15. kolovoza 2019.

17. Člankom 1. točkom 22. tog zakona određuje se:

„Članak 62.a stavak 1. [AufenthG-a] zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„(1) Zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika. Kada je zadržano nekoliko članova jedne obitelji, oni su smješteni odvojeno od ostalih zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje. Valja im osigurati odgovarajuću razinu privatnosti.”

18. Obrazloženjem nacрта navedenog zakona pojašnjava se sljedeće u pogledu članka 1. točke 22.⁹:

„Zbog izmjene članka 62.a stavka 1., na temelju članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 više se ne zahtjeva da su zadržane osobe koje čekaju udaljavanje smještene u posebnim ustanovama za zadržavanje. Zadržavanje s ciljem udaljavanja privremeno se može provesti u svim ustanovama za zadržavanje i, uz ograničenje od 500 mjesta, u zatvorskim ustanovama. Još uvijek se nalaže da se zadržane osobe koje čekaju udaljavanje i redovni zatvorenici odvajaju. Trenutačno pravilo koje se odnosi na smještaj nekoliko članova iste obitelji navedeno u članku 62.a stavku 1. trećoj i četvrtoj rečenici, kao i, osim toga, zahtjevi iz članaka 16. i 17. Direktive 2008/115 i dalje se primjenjuju. Usto, uvijek je nužno ocijeniti i riješiti pitanje je li smještaj u zatvorskoj ustanovi prihvatljiv i zakonit u konkretnom slučaju, primjerice kad je riječ o osobama koje pripadaju ranjivoj skupini. Predviđa se da će pravosudna tijela [saveznih država] staviti na raspolaganje do 500 mjesta za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje kako bi, s obzirom na predviđeno povećanje broja mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja u ustanovama za zadržavanje [saveznih država], ukupno oko 1000 mjesta bilo na raspolaganju za zadržavanje s ciljem

⁷ BGBl. 2004. I, str. 1950., u daljnjem tekstu: AufenthG

⁸ BGBl. 2019. I, str. 1294.

⁹ Vidjeti Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10047, dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf> (str. 44. i 45.).

udaljavanja [...]. Člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115 za hitne se slučajeve uvodi mogućnost odstupanja od obveze odvajanja na temelju članka 16. stavka 1., kao i zahtjeva da se obiteljima osigura odvojeni smještaj iz članka 17. stavka 2. Obveza odvajanja trenutačno je prenesena u njemačko pravo člankom 62.a stavkom 1. prvom i drugom rečenicom. Zahtjev koji se odnosi na smještaj obitelji navodi se članku 62.a stavku 1. trećoj i četvrtoj rečenici. Uvjet za korištenje mogućnosti odstupanja predviđene člankom 18. stavkom 1. jest da iznimno veliki broj državljana trećih zemalja koji se mora vratiti predstavlja teret koji nadilazi mogućnosti institucija za zadržavanje ili njezina upravnog i pravosudnog osoblja. Taj je uvjet ispunjen u pogledu Savezne Republike Njemačke. Postojeće mogućnosti u Njemačkoj (od 27. ožujka 2019.) iznose oko 487 mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja na cijelom saveznom području. Zbog neravnoteže između broja osoba koje podliježu izvršivoj obvezi napuštanja državnog područja i broja mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja jasno je da su postojeći kapaciteti preopterećeni. Ta preopterećenost kapaciteta zapravo predstavlja znatnu poteškoću koja onemogućuje ispunjenje izvršive obveze napuštanja državnog područja. Postojeća mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja na saveznoj se razini već upotrebljavaju na najbolji mogući način koordinacijom između [saveznih država]. Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (Zajednički centar za pružanje potpore pri povratku, Njemačka (ZUR)), uspostavljen tijekom 2017., nastoji poboljšati upravljanje mjestima za zadržavanje s ciljem udaljavanja. Stopa popunjenosti mjesta za zadržavanje na cjelokupnom saveznom području posredstvom ZUR-a iznosi desetak posto. To u praksi znači da se velik broj zahtjeva za zadržavanje ne može podnijeti, iako su uvjeti za to ispunjeni. Osim toga, nije bilo moguće predvidjeti takvu preopterećenost kapaciteta. Budući da je broj tek pristiglih podnositelja zahtjeva za [međunarodnu] zaštitu godinama bio u stalnom padu do 2015., [savezne su države] tijekom godina prilagodile mogućnosti mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja potrebama, koje su tad bile manje, time što su smanjile njihov broj. Zbog promjene situacije tijekom 2015. i naglog porasta broja podnositelja zahtjeva za [međunarodnu] zaštitu, prva obveza savezne države i [saveznih država] bilo je povećanje mogućnosti kako bi se zadovoljile potrebe osoba. Ta obveza proizlazi, među ostalim, iz prava [Unije], osobito Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) i Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.), kao i, osim toga, iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ^[10]. U toj situaciji briga za tek pristigle osobe imala je prednost pred povećanjem mogućnosti za zadržavanje, s ciljem naknadnog ispunjavanja zahtjeva iz Direktive 2008/115 (nakon završetka postupka traženja azila i žalbenog postupka). Naime, pravilo o odstupanju predviđeno člankom 18. [te direktive] ima za cilj i svrhu upravo omogućiti vlastima da se u takvoj situaciji prije svega pobrinu o tek pristiglim osobama a da na predvidiv način ne povrijede obveze u budućnosti. U Direktivi 2008/115 ne navode se samo zahtjevi u pogledu uvjeta zadržavanja, nego se njome u njezinu članku 8. stavku 1. državama članicama nalaže i da poduzmu sve potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju. Cilj članka 18. Direktive 2008/115 upravo je rješavanje mogućeg sukoba ciljeva u izvanrednom i nepredvidivom stanju kakvo je bilo 2015. i tijekom godina koje su uslijedile; stoga ga sada valja primijeniti. Nakon što je izvanredno stanje završilo, [savezne države] odmah su počele razvijati mogućnosti za zadržavanje i već su uspjele povećati broj mjesta za zadržavanje na 487 za cjelokupno savezno područje (na dan 27. ožujka 2019.). S obzirom na vrijeme koje je inače potrebno za provedbu projekata izgradnje i uspostave ustanova

¹⁰ Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP

za zadržavanje s ciljem udaljavanja, još se nije postigla potpuna usklađenost broja mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja i trenutačnih potreba. S obzirom na poduzete mjere, valja očekivati da će broj mjesta za zadržavanje s ciljem udaljavanja zadovoljiti potrebe 30. lipnja 2022. Izvanredno stanje trajat će do tog datuma i stoga dotad valja staviti izvan snage članak 62.a stavak 1. u njegovoj trenutačnoj verziji. Nakon toga zakonodavstvo koje se trenutačno primjenjuje ponovno će stupiti na snagu.”

19. Člankom 6. Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja, naslovljenim „Druga izmjena Aufenth[G]-a s učinkom od 1. srpnja 2022.”, određuje se:

„Članak 62.a stavak 1. AufenthG-a, kako je objavljen 25. veljače 2008. (BGBl. 2008. I, str. 162.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 1. ovog zakona, zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Zadržavanje s ciljem udaljavanja provodi se u pravilu u posebnim ustanovama za zadržavanje. Ako savezna zemlja nema posebnu ustanovu za zadržavanje ili stranac predstavlja značajnu opasnost za tjelesni integritet i život trećih osoba ili važna pravna dobra unutarne sigurnosti, zadržavanje se može provesti u drugim zatvorskim ustanovama te savezne zemlje; u tom slučaju zadržane osobe koje čekaju udaljavanje odvajaju se od ostalih zatvorenika. Kada je zadržano nekoliko članova jedne obitelji, oni su smješteni odvojeno od ostalih zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje. Valja im osigurati odgovarajuću razinu privatnosti.”

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

20. Žalitelj, osoba K, pakistanski je državljanin koji je 11. kolovoza 2020. zadržan s ciljem udaljavanja u ogranku u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover. Ta je mjera rješenjem od 25. rujna 2020. produljena do 12. studenoga 2020. Žalitelj je podnio žalbu protiv tog rješenja uz obrazloženje da je mjera zadržavanja koja se na njega primjenjivala od 25. rujna do 2. listopada 2020. protivna obvezi smještaja državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u „posebnu ustanovu za zadržavanje” u smislu članka 62.a stavka 1. AufenthG-a u verziji koja je bila na snazi od 29. srpnja 2017. do 20. kolovoza 2019.

21. U okviru ocjene zakonitosti te žalbe sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o zakonitosti izmjena koje su od 15. kolovoza 2019. uvedene člankom 62.a stavkom 1. AufenthG-a, imajući u vidu uvjete iz članka 18. Direktive 2008/115.

22. S obzirom na dvojbe u pogledu tumačenja te odredbe, Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li pravo Unije, osobito članak 18. stavke 1. i 3. Direktive [2008/115], tumačiti na način da nacionalni sud koji odlučuje o zadržavanju u svrhu udaljavanja u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati uvjete koji proizlaze iz te odredbe, a osobito traje li izvanredno stanje, ako nacionalni zakonodavac pozivanjem na članak 18. stavak 1. u nacionalnom pravu odstupa od uvjetâ iz članka 16. stavka 1. [te direktive]?
2. Treba li pravo Unije, osobito članak 16. stavak 1. Direktive [2008/115], tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se do 1. srpnja 2022. privremeno dopušta smještaj u zatvorskoj ustanovi zadržanih osoba koje čekaju udaljavanje iako u državi članici postoje posebne ustanove za zadržavanje i nije riječ o hitnom slučaju u smislu članka 18. stavka 1. [navedene direktive] kojim se to nužno zahtijeva?

3. Treba li članak 16. stavak 1. Direktive [2008/115] tumačiti na način da nije riječ o ,posebnoj ustanovi za zadržavanje' osoba koje čekaju udaljavanje već samim time ako je:
- za ,posebnu ustanovu za zadržavanje' neizravno nadležan isti član vlade koji je nadležan i za zatvorske ustanove, odnosno Justizministerin [(ministar pravosuđa, Njemačka)],
 - ,posebna ustanova za zadržavanje' ustrojena kao ogranak zatvorske ustanove te je stoga točno da ima svojeg upravitelja, ali se općenito kao jedan od nekoliko ogranaaka zatvorske ustanove nalazi pod upravom zatvorske ustanove?
4. Ako je odgovor na treće pitanje niječan:

Treba li članak 16. stavak 1. Direktive [2008/115] tumačiti na način da je riječ o smještaju u ,posebnoj ustanovi za zadržavanje' osoba koje čekaju udaljavanje ako zatvorska ustanova osnuje poseban ogranak za zadržavanje osoba koje čekaju udaljavanje, taj ogranak zauzima poseban prostor na kojem se nalaze tri zgrade unutar ograđenog područja za zadržane osobe koje čekaju udaljavanje te se u jednoj od te tri zgrade privremeno smještaju isključivo zatvorenici koji izdržavaju zamjenske kazne zatvora ili kratke kazne zatvora, pri čemu zatvorska ustanova osigurava da su zadržane osobe koje čekaju udaljavanje i zatvorenici odvojeni, a osobito to da svaka zgrada ima svoje prostorije (vlastiti prostor za presvlačenje, vlastitu ambulantu, vlastiti sportski prostor) te je točno da je dvorište odnosno vanjski prostor vidljiv iz svih zgrada, ali svaka zgrada ima vlastito područje za zatvorenike koje je ograđeno žičanom ogradom i na taj način zgrade nisu izravno povezane?"

23. Žalitelj, njemačka i nizozemska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Te su stranke, osim nizozemske vlade, i u pisanom obliku odgovorile na pitanja koja im je uputio Sud te su iznijele svoja usmena očitovanja na raspravi održanoj 16. rujna 2021.

IV. Analiza

24. Na prethodna ću pitanja odgovoriti redosljedom drukčijim od redosljeda kojim ih je iznio sud koji je uputio zahtjev.

25. Najprije ću ispitati drugo pitanje koje se odnosi na okolnosti u kojima se država članica može pozvati na hitan slučaj u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 kako bi naložila zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u zatvorskoj ustanovi. Naime, čini mi se da je to pitanje okosnica predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku. Iako je Sud već odlučivao o hitnim mjerama koje je donijelo Vijeće Europske unije kao odgovor na migracijsku krizu iz 2015. godine¹¹, još nije imao prilike pružiti naznake o opsegu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 te, konkretno, o mogućnosti kojom raspolažu države članice da osiguraju zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u zatvorskoj ustanovi zbog razloga povezanih s postojanjem nacionalnog hitnog slučaja.

26. Nadalje, ispitat ću prvo pitanje koje se odnosi na sudačke ovlasti suda zaduženog za zadržavanje kako bih utvrdio u kojoj mjeri on, u svakom pojedinačnom slučaju, treba provjeriti postojanje, odnosno trajanje hitnog slučaja u smislu članka 18. stavka 1. te direktive.

¹¹ Vidjeti u tom pogledu presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631) o Odluci Vijeća (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. o uvođenju privremenih mjera u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke (SL 2015., L 248, str. 80.).

27. Naposljetku, kako bih odgovorio na treće i četvrto pitanje, pojasnit ću kriterije na temelju kojih treba razlikovati situaciju u kojoj je državljanin treće zemlje smješten u posebnu ustanovu za zadržavanje od one u kojoj je smješten u zatvorsku ustanovu, odvojeno od redovnih zatvorenika, osobito s obzirom na upravljanje objektom, sustav zadržavanja i njegove materijalne uvjete.

A. Razlozi kojima se opravdava zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u zatvorskoj ustanovi (drugo pitanje)

28. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud protivi li se članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115 nacionalni propis kojim se dopušta zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje tijekom razdoblja od tri godine, iako ne postoji hitan slučaj u smislu članka 18. stavka 1. te direktive.

29. Prije nego što odgovorim na to pitanje, najprije ću podsjetiti na načela koja je Sud utvrdio u presudama Bero i Bouzalmate, Pham i Stadt Frankfurt am Main u pogledu uvjeta zadržavanja koje zakonodavac Unije navodi u članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115, u njezinoj verziji na francuskom jeziku¹². Te su presude donesene u okviru sporova koji se odnose na ocjenu zakonitosti zadržavanja na temelju članka 62.a stavka 1. AufenthG-a u njegovim prethodnim verzijama.

30. Nadalje, kao drugo, ispitat ću u kojoj se mjeri država članica može pozvati na postojanje hitnog slučaja u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 kako bi opravdala izvršenje zadržavanja u zatvorskoj ustanovi, osim u posebnim okolnostima predmetnog slučaja.

31. Naposljetku, kao treće, ispitat ću u kojoj mjeri propis poput onog iz članka 62.a stavka 1. AufenthG-a, u verziji od 15. kolovoza 2019., ispunjava uvjete navedene u tom članku.

1. Opći sustav predviđen člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115

32. U skladu s člankom 79. stavkom 2. UFEU-a, cilj je Direktive 2008/115 stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima i zajedničkim pravnim jamstvima, da se dotične osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva¹³.

33. Iz uvodnih izjava 13. i 16., kao i iz teksta članka 15. stavka 1. te direktive, proizlazi da države članice moraju provesti postupak udaljavanja državljana s nezakonitim boravkom primjenom što je moguće manje prisilnih mjera. Kako bi se osigurala učinkovitost postupka udaljavanja, navedenom se direktivom stoga predviđa gradacija mjera od mjere koja zainteresiranoj osobi ostavlja najviše slobode, odnosno odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak, do mjera koje je najviše ograničavaju, odnosno zadržavanja u posebnoj ustanovi. Samo u slučaju da postoji opasnost od toga da izvršenje odluke o vraćanju u obliku udaljavanja, ovisno o ocjeni svakog pojedinog slučaja, bude ugroženo ponašanjem zainteresirane osobe, te države mogu tu osobu lišiti slobode na način da je zadrže¹⁴.

¹² Članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 nije jednako formuliran u svim jezičnim verzijama, kao što je to istaknuo Sud u presudi Bero i Bouzalmate (t. 26. i 27.).

¹³ Vidjeti članak 1. te uvodne izjave 2. i 11. Direktive 2008/115 i presudu Stadt Frankfurt am Main (t. 37. i navedena sudska praksa).

¹⁴ Vidjeti u tom pogledu presudu od 28. travnja 2011., El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 39. i 41.).

34. Potonja mjera je najstroža mjera ograničavanja slobode koju Direktiva 2008/115 dopušta u okviru prisilnog udaljavanja¹⁵. Ona u načelu predstavlja posljednje sredstvo¹⁶. Nju je stoga u okviru poglavlja IV. te direktive zakonodavac Unije strogo ograničio kako bi zajamčio poštovanje, s jedne strane, načela proporcionalnosti u pogledu korištenih načina i postavljenih ciljeva te, s druge strane, temeljnih prava dotičnih državljana¹⁷.

35. U tom se kontekstu u članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115 navode pravila o uvjetima i sustavu zadržavanja.

36. U skladu s prvom rečenicom tog članka, zadržavanje s ciljem udaljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u pravilu se provodi u posebnim ustanovama za zadržavanje. U slučaju da država članica „ne može” ispuniti taj zahtjev i naloži zadržavanje u zatvorskoj ustanovi, drugom rečenicom navedenog članka zahtijeva se odvajanje državljana trećih zemalja od redovnih zatvorenika.

37. Cilj je članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115 zajamčiti poštovanje ljudskog dostojanstva i temeljnih prava osobe koja nije počinila nikakvo kazneno djelo osiguravanjem da se mjera zadržavanja razlikuje od izvršenja kazne te da se odvija u uvjetima i sustavu koji su prilagođeni njezinu pravnom položaju.

38. Što se tiče obveze smještaja u posebnu ustanovu za zadržavanje navedene u članku 16. stavku 1. prvoj rečenici Direktive 2008/115, Sud presuđuje da se njezino poštovanje nalaže državama članicama kao takvima, a ne državama članicama prema njihovu upravnom ili ustavnom uređenju¹⁸. Pravosudna tijela zadužena za zadržavanje trebaju stoga moći naložiti zadržavanje u posebnim ustanovama za zadržavanje primjenom, po potrebi, sporazuma o administrativnoj suradnji koji su sklopljeni u tu svrhu¹⁹.

39. Što se tiče odstupanja iz članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115, treba ga usko tumačiti²⁰. Prema mišljenju Suda, to odstupanje „državama članicama dopušta da, iznimno i ako ne postoje slučajevi izričito propisani u članku 18. stavku 1. [te direktive], zadrže državljane trećih zemalja koji nezakonito borave [...] u redovnom zatvoru kada zbog posebnih okolnosti predmeta one ne mogu poštovati zadane ciljeve [navedene] direktive njihovim zadržavanjem u posebnim ustanovama”²¹. Sud presuđuje da to može biti slučaj ako zainteresirana osoba predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja ugrožava temeljni interes društva, odnosno unutarnju ili vanjsku sigurnost dotične države članice²², pri čemu se podrazumijeva da se zahtjevi javnog poretka moraju usko tumačiti²³. Suprotno tomu, Sud smatra da ni volja zainteresirane osobe²⁴, ni nepostojanje posebne ustanove za zadržavanje u određenoj

¹⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2011., El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 42.).

¹⁶ U svojoj presudi od 19. siječnja 2012., Popov protiv Francuske, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, t. 119., Europski sud za ljudska prava je tako podsjetio na to da je „upravno zadržavanje [...] posljednje sredstvo koje ne [može] zamijeniti nijedna alternativna mjera”. Vidjeti i Rezoluciju 1707 (2010), naslovljenu „Upravno zadržavanje tražitelja azila i migranata s nezakonitim boravkom u Europi”, donesenu 28. siječnja 2010., u kojoj Parlamentarna skupština Vijeća Europe podsjeća na to da je „zadržavanje [...] nezakonitih migranata izvanredna mjera koja nije primjenjiva dok se ne ispitaju sve ostale mogućnosti i dok se ne utvrdi da se nijedna nije pokazala uvjerljivom” (t. 9.1.1.).

¹⁷ Vidjeti uvodne izjave 13., 16., 17. i 24. Direktive 2008/115.

¹⁸ Vidjeti presudu Bero i Bouzalmate (t. 28.).

¹⁹ Vidjeti presudu Bero i Bouzalmate (t. 31.).

²⁰ Vidjeti presudu Stadt Frankfurt am Main (t. 31. i navedena sudska praksa).

²¹ Presuda Stadt Frankfurt am Main (t. 39.)

²² Vidjeti presudu Stadt Frankfurt am Main (t. 46. i navedena sudska praksa).

²³ Presuda Stadt Frankfurt am Main (t. 42. i navedena sudska praksa)

²⁴ Vidjeti presudu Pham (t. 22.).

saveznoj zemlji Savezne Republike Njemačke²⁵ ne može sama po sebi opravdati zadržavanje s ciljem udaljavanja u zatvorskoj ustanovi u skladu s člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom Direktive 2008/115.

40. Što se tiče obveze predviđene člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115, da se državljani trećih zemalja zadržani u zatvorskoj ustanovi i redovni zatvorenici odvoje, Sud presuđuje da je ona bezuvjetna²⁶, da od te obveze „nije predviđena iznimka [...] te da ona predstavlja jamstvo poštovanja prava koja je zakonodavac Unije [...] izričito priznao”²⁷.

2. Izvanredne mjere predviđene člankom 18. Direktive 2008/115

41. Cilj je članka 18. Direktive 2008/115, naslovljenog „Hitni slučajevi”, odrediti uvjete u kojima neka država članica „može” odlučiti poduzeti hitne mjere u pogledu uvjeta zadržavanja iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2. te direktive zbog postojanja nepredviđeno velikog tereta za mogućnosti institucija za zadržavanje. Riječ je o fakultativnoj odredbi s obzirom na to da države članice raspolažu slobodom u ocjenjivanju u kojoj mjeri upravljanje migracijskim pritiskom kojem su izložene nalaže odstupanja od uvjeta i sustava zadržavanja državljana trećih zemalja iz članka 16. stavka 1. navedene direktive.

42. Doseg te margine prosudbe ipak nije neograničen.

43. Naime, smatram da donošenje hitnih mjera može dovesti do iznimno teških posljedica u pogledu dotičnih državljana trećih zemalja jer se sustav izvršenja zadržavanja tako može pomiješati sa sustavom izvršenja kazne.

44. Iz samog teksta članka 18. Direktive 2008/115 proizlazi da hitne mjere mogu odstupiti od uvjeta zadržavanja „iz članka 16. stavka 1. i članka 17. stavka 2.” te direktive. Zakonodavac Unije nije razlikovao članak 16. stavak 1. prvu rečenicu navedene direktive (načelo zadržavanja u posebnoj ustanovi) od njegove druge rečenice (obveza odvajanja državljana trećih zemalja od redovnih zatvorenika u slučaju smještaja u zatvorskoj ustanovi). Drugim riječima, postojanje hitnog slučaja omogućuje državama članicama zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje a da nisu dužne jamčiti njihovo odvajanje od redovnih zatvorenika²⁸ niti im osigurati odvojeni smještaj za obitelji.

45. Točno je da države članice, čak i u hitnim slučajevima predviđenim u članku 18. Direktive 2008/115, ne mogu odstupiti od obveza navedenih u članku 16. stavcima 2. do 5. i članku 17. stavcima 1. i 3. do 5. te direktive, kojima se jamči poštovanje prava državljana trećih zemalja i osobito zadržanih maloljetnika²⁹. S obzirom na navedeno, smatram da to nije dovoljno kako bi se osiguralo poštovanje ljudskog dostojanstva i temeljnih prava dotičnih osoba, tim više što u situaciji u kojoj mjera zadržavanja u zatvorskoj ustanovi ne ovisi o konkretnim postupcima tih osoba, nego o upravnoj i pravosudnoj situaciji države članice u kojoj se one nalaze. Naime, jasno je da

²⁵ Presuda Bero i Bouzalmate (t. 31.)

²⁶ Vidjeti presudu Pham (t. 17.).

²⁷ Presuda Pham (t. 19.)

²⁸ Međutim, podsjećam da je Sud u presudi Pham, tumačenjem članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115, presudio da od obveze odvajanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom od redovnih zatvorenika „nije predviđena iznimka” te da ona „predstavlja materijalnopravni uvjet [zadržavanja državljana trećih zemalja u zatvorskim ustanovama] bez kojega taj smještaj u pravilu nije u skladu s [tom] direktivom” (t. 19. i 21.).

²⁹ Vidjeti primjerice presudu od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje) (C-441/19, EU:C:2021:9, t. 42.), kao i „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), rujna 2019., str. 7.

zadržavanje u zatvorskoj ustanovi samo po sebi još strože ograničava slobodu nego ograničenje koje je svojstveno zadržavanju u posebnoj ustanovi za zadržavanje. Štoviše, činjenica da državljani trećih zemalja u zatvorskoj sredini nisu odvojeni od redovnih zatvorenika mogla bi dovesti do primjene sustava izvršenja kazni za te državljane trećih zemalja. Zadržavanje stoga *de facto* ima oblik kažnjive mjere³⁰.

46. S obzirom na težinu posljedica koje sam upravo opisao, a koje utječu na sustav iznimki predviđen člankom 18. Direktive 2008/115, čini mi se stoga ključnim da se on primijeni iznimno i proporcionalno na temelju uskog tumačenja materijalnih uvjeta koje je utvrdio zakonodavac Unije³¹.

47. Kao prvo, ispitat ću te uvjete na temelju doslovnog tumačenja članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 prije nego što, kao drugo, pojasnim njihov doseg s obzirom na strukturu i svrhu te direktive.

a) Doslovno tumačenje članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115

48. Donošenje hitnih mjera predviđenih člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115 podliježe poštovanju svih materijalnih i formalnih uvjeta čiji je cilj strogo ograničavanje korištenja tim sustavom iznimki.

49. Kao prvo, člankom 18. Direktive 2008/115 zahtijeva se, kao što to potvrđuje njegov naslov, postojanje hitnog slučaja.

50. U rječniku Larousse izraz „hitnost” definira se kao „priroda [...] nečega što ne može čekati”.

51. U postupovnom području, hitnost se opisuje kao situacija u kojoj može nastati teška i nepopravljiva šteta ako se ne otkloni u kratkom roku, što omogućuje sudu da donese određene mjere brzim postupkom³². U pravu Unije te, osobito u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, hitan prethodni postupak tako omogućuje ispitivanje predmeta u „kratkome roku” ako je zainteresiranoj osobi oduzeta sloboda³³.

52. U području politike useljavanja i azila, zakonodavac Unije u brojnim odredbama primarnog i sekundarnog prava predviđa poteškoće u pogledu upravljanja migracijskim tokovima i hitnim mjerama koje ta politika zahtijeva.

³⁰ Europski sud za ljudska prava zahtijeva da postoji veza između razloga na koji se poziva za dopušteno lišenje slobode te mjesta i sustava zadržavanja. Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 13. prosinca 2011., Kanagaratnam i drugi protiv Belgije, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, t. 84.

³¹ U svojem Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila (COM(2020) 613 *final*) Komisija predlaže da se ta margina prosudbe još strože ograniči. Prema njezinu mišljenju, „[p]ravo na slobodu i slobodu kretanja zaštićeno je jer, ako se u kontekstu pravila o odstupanju od postupka na granici za azil i vraćanje primijeni zadržavanje, ta se pravila o odstupanju smiju primjenjivati samo u strogo reguliranom okviru i na ograničeno vrijeme” (t. 3.3., str. 13.) Vidjeti i Preporuku Komisije (EU) 2020/1366 od 23. rujna 2020. o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija) (SL 2020., L 317, str. 26.).

³² Vidjeti rješenje potpredsjednika Suda od 14. siječnja 2016., AGC Glass Europe i dr./Komisija (C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, t. 27. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti kao primjer rješenje od 12. veljače 2019., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, t. 33. i 34.).

53. Na primjer, hitnost se opisuje u članku 78. stavku 3. UFEU-a, koji se odnosi na situaciju u kojoj su države članice suočene s iznenadnim priljevom državljana trećih zemalja³⁴. Vijeće je na temelju te odredbe, nakon migracijske krize 2014. i 2015., od rujna 2015. uvelo privremeni i iznimni mehanizam premještanja osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita³⁵.

54. Hitnost se opisuje i u članku 29. Uredbe (EU) 2016/399³⁶, koja se odnosi na situacije u kojima država članica može iznimno i bez odlaganja ponovo uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama kada javni poredak ili unutarnja sigurnost zahtijevaju poduzimanje hitnih mjera³⁷. Na temelju članka 25. Uredbe (EZ) br. 562/2006³⁸, koji je zamijenjen člankom 29. Uredbe 2016/399, i u odgovoru na migracijsku krizu 2014. i 2015., Savezna Republika Njemačka je tijekom 2015. ponovno uvela nadzor na svojim unutarnjim granicama.

55. Kao što to potvrđuju ti tekstovi, hitan slučaj stoga traži brz, odnosno trenutačan odgovor.

56. Kao drugo, utvrđujem da zakonodavac Unije detaljno utvrđuje okolnosti u kojima se država članica može pozvati na postojanje hitnog slučaja u kontekstu udaljavanja državljana trećih zemalja. U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115, ta se situacija treba odlikovati „iznimno velik[im] broj[em] državljana trećih zemalja koji se vraća [i] predstavlj[a] nepredviđeno veliki teret za mogućnosti institucija za zadržavanje države članice ili za njezino upravno ili pravosudno osoblje”.

57. Pojašnjenje tih razloga podrazumijeva, prema mojem mišljenju, da država članica provodi što je moguće potpuniju i ažuriraniju procjenu okolnosti koje pokazuju da se nalažu hitne mjere.

58. U tom kontekstu smatram da nije dovoljno da država članica dostavi podatke o broju državljana trećih zemalja koji se vraća. Prema mojem mišljenju, ti podaci ne omogućuju da se s potrebnom točnošću ocijeni stvarno i trenutačno opterećenje mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje. S jedne strane, zadržavanje predstavlja posljednje sredstvo protiv državljana trećih zemalja koji se vraćaju. Iz sudske prakse Suda tako proizlazi da samo u slučaju da postoji opasnost od toga da udaljavanje, ovisno o ocjeni svakog pojedinog slučaja, bude ugroženo ponašanjem zainteresirane osobe ili da ne postoji nikakva druga alternativa, države članice mogu tu osobu lišiti slobode na način da je zadrže³⁹. S druge strane, stopa zadržanih državljana trećih zemalja koji se vraćaju uvelike ovisi o državama članicama te, u državi članici kao što je Savezna Republika Njemačka, o saveznim državama.

59. Usto, iz teksta članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da podaci koje je dostavila država članica moraju omogućiti da se dokaže postojanje „nepredviđeno velikog tereta” u pogledu materijalnih i ljudskih mogućnosti države članice. Ta su dva kriterija kumulativna. Upućivanjem na „nepredviđeni” teret, zakonodavac Unije pokazao je da namjerava ograničiti primjenu sustava odstupanja predviđenog člankom 18. te direktive samo na slučajeve u kojima

³⁴ U skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a, u slučaju da se jedna ili više država članica nađe u kriznoj situaciji zbog iznenadnog priljeva državljana trećih zemalja, Vijeće, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, može usvojiti privremene mjere u korist dotične države članice ili dotičnih država članica.

³⁵ Vidjeti primjerice Odluku 2015/1601.

³⁶ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.)

³⁷ Vidjeti spojene predmete Landespolizeidirektion Steiermark (Najdulje trajanje nadzora na unutarnjim granicama) (C-368/20) i Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Najdulje trajanje nadzora na unutarnjim granicama) (C-369/20) koji su trenutačno u tijeku pred Sudom.

³⁸ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.)

³⁹ Vidjeti članak 15. stavak 1. Direktive 2008/115 i presudu od 28. travnja 2011., El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 39. i 41.).

država članica nije mogla očekivati takav pritisak na mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje ili svoje osoblje. Suprotno tomu, pozivajući se na „veliki teret”, ne zahtijeva da se dokaže da su kapaciteti preopterećeni.

60. Kao treće i posljednje, zakonodavac Unije u članku 18. stavku 1. Direktive 2008/115 pojašnjava da država članica može poduzeti hitne mjere samo dok traje izvanredno stanje. Iz toga slijedi, s jedne strane, da te mjere treba ukinuti čim izvanredno stanje završi i, s druge strane, da se tom direktivom ne utvrđuje najdulje trajanje tih mjera. Navedena se direktiva razlikuje od drugih instrumenata Zajedničkog europskog sustava azila u kojima se hitne mjere moraju donijeti na kratko i obnovljivo razdoblje. Predmetne mjere ipak moraju imati iste značajke. „Izvanredna” priroda situacije sama po sebi podrazumijeva kratkotrajne mjere. U okviru pripremnih akata za preinaku Direktive 2008/115, Parlament stoga predlaže ograničavanje trajanja primjene tih mjera na tri mjeseca⁴⁰. Usto, time što uvjetuje da za primjenu navedenih mjera mora postojati hitni slučaj, zakonodavac Unije zahtijeva od država članica da periodično provode ponovnu procjenu situacije kako bi se u skladu s načelom proporcionalnosti zajamčilo da trajanje hitnih mjera ne prekoračuje ono što je nužno potrebno za upravljanje krizom.

61. Doseg tih uvjeta treba ispitati i s obzirom na strukturu članka 18. Direktive 2008/115 i ciljeva koje zakonodavac Unije nastoji postići.

b) Struktura i cilj Direktive 2008/115

62. Kao što sam to naveo, cilj je Direktive 2008/115 stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se dotične osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva⁴¹.

63. Članak 18. te direktive nastoji postići te ciljeve unatoč nacionalnom hitnom slučaju.

64. S jedne strane, time što odobrava zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje bez odvajanja od redovnih zatvorenika, zakonodavac Unije nastoji državama članicama pružiti sredstva kojima se jamči njihovo udaljavanje unatoč opasnosti od zasićenja prihvatnih mogućnosti ustanova za zadržavanje. Ta mjera stoga treba sudjelovati u stvaranju učinkovite politike udaljavanja i, općenitije, učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima koje, u skladu s člankom 79. stavkom 1. UFEU-a, predstavlja jedan od ciljeva Unije⁴².

65. S druge strane, zakonodavac Unije u članku 18. stavku 3. Direktive 2008/115 pojašnjava i da, unatoč hitnosti slučaja, države članice ne smiju odstupati od svoje opće obveze da poduzimaju odgovarajuće mjere, *opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza* koje proizlaze iz te direktive⁴³.

⁴⁰ U tom kontekstu ističem da u okviru pripremnih akata za preinaku Direktive 2008/115 Parlament predlaže dodatno ograničavanje te margine prosudbe zamjenom izraza „sve dok takvo izvanredno stanje traje” izrazom točno trajanje od najviše tri mjeseca: vidjeti amandmane Prijedloga direktive navedenog u bilješci 6. ovog mišljenja koje je podnio Parlament, dostupne na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738_FR.pdf, članak 21. stavak 1. (str. 357.).

⁴¹ Vidjeti osobito presude Stadt Frankfurt am Main (t. 37. i navedena sudska praksa); od 14. siječnja 2021., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vraćanje maloljetnika bez pratnje) (C-441/19, EU:C:2021:9, t. 70. i navedena sudska praksa) i od 24. veljače 2021., M i dr. (Transfer u državu članicu) (C-673/19, EU:C:2021:127, t. 28.).

⁴² U okviru europskog migracijskog programa, stvarno vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom predstavlja ključan dio, kao što to potvrđuje Prijedlog direktive naveden u bilješci 6. ovog mišljenja (str. 1.).

⁴³ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 264. i navedena sudska praksa).

66. Ta odredba odražava volju zakonodavca Unije da, neovisno o hitnosti slučaja, jamči poštovanje ljudskog dostojanstva i temeljnih prava dotičnih državljana trećih zemalja u skladu s člankom 1. te uvodnim izjavama 2., 17. i 24. Direktive 2008/115, ali i načela proporcionalnosti u skladu s uvodnim izjavama 13. i 16. te direktive⁴⁴. Na temelju sudske prakse Suda, poštovanje načela proporcionalnosti podrazumijeva da tako donesene mjere svojim trajanjem i načinima primjene ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva koje zakonodavac Unije želi postići⁴⁵.

67. Iz toga proizlazi da, kao prvo, hitne mjere ne mogu dovesti do mehanizma kojim bi smještanje u zatvorsku ustanovu bez odvajanja od redovnih zatvorenika bilo sustavno i općenito. Hitnost koja obilježava situaciju iz članka 18. Direktive 2008/115 to ne opravda jer iznimno veliki teret koji opterećuje prihvatne mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje tijelima zaduženima za zadržavanje ne može uskratiti da u svakom trenutku i prioritarno ispituju ima li raspoloživih mjesta u tim ustanovama za zadržavanje.

68. Iz toga proizlazi da, kao drugo, hitne mjere ne mogu upravnim ili pravosudnim tijelima zaduženima za zadržavanje uskratiti provedbu pojedinačne ocjene svakog slučaja kako bi se utvrdilo je li zadržavanje proporcionalno ako se treba provesti u zatvorskoj ustanovi, štoviše bez odvajanja od redovnih zatvorenika⁴⁶.

69. S jedne strane, u situaciji u kojoj postoji rizik od preopterećenja kapaciteta posebnih ustanova za zadržavanje, to podrazumijeva provjeru toga može li se predvidjeti manja ograničavajuća mjera kako bi se učinkovito riješio utvrđeni hitni slučaj⁴⁷. Smatram da bi u tom kontekstu hitne mjere koje su donesene u skladu s člankom 18. Direktive 2008/115 trebala pratiti šira primjena alternativnih mjera zadržavanja, kao što su one iz članka 7. stavka 3. te direktive, osobito one koje se odnose na najranjivije osobe⁴⁸.

70. S druge strane, to u svakom slučaju podrazumijeva provjeru toga je li zadržavanje u zatvorskoj ustanovi uz nepostojanje mogućnosti odvajanja od redovnih zatvorenika prilagođeno situaciji dotičnog državljanina zbog primjerice njegove dobi, fizičkog ili mentalnog stanja, položaja ili obiteljske situacije. U tom pogledu podsjećam na to da se člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115 ne ovlašćuje države članice da odstupe od svojih obveza iz članka 16. stavaka 2. do 5., kao i iz članka 17. stavaka 1. i 3. do 5. te direktive, koji se odnose na slučaj ranjivih osoba i maloljetnika⁴⁹. To pravilo ima smisla samo ako nadležna nacionalna tijela mogu ispitati posebnu situaciju svakog dotičnog državljanina u pogledu materijalnih uvjeta za izvršenje njegova zadržavanja.

⁴⁴ Vidjeti presude 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. 274. i navedena sudska praksa) i Stadt Frankfurt am Main (t. 38.).

⁴⁵ Vidjeti po analogiji presudu od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 54. i navedena sudska praksa).

⁴⁶ Vidjeti u kontekstu zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu 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. 258. i navedena sudska praksa).

⁴⁷ Iz uvodnih izjava 13. i 16., kao i iz članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da države članice moraju provesti postupak udaljavanja primjenom što je moguće manje prisilnih mjera. U slučaju da se ostvarenje postavljenog cilja može omogućiti pomoću više mjera, prednost treba dati mjeri koja je najmanje ograničavajuća. Vidjeti u tom pogledu presudu od 22. lipnja 2021., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (Preventivne mjere u svrhu udaljavanja)* (C-718/19, EU:C:2021:505, t. 58.).

⁴⁸ Članak 7. stavak 3. te direktive predviđa mogućnost za države članice da nalože obveze državljaninu treće zemlje kako bi se izbjegla opasnost od njegova bijega tijekom roka za dobrovoljni odlazak, pri čemu se obveze koje se izričito navodi u tom pogledu sastoje od toga da se on mora redovito javljati vlastima, položiti odgovarajuće novčano jamstvo, dostaviti dokumente ili boraviti u određenom mjestu.

⁴⁹ Europski sud za ljudska prava smatra da potonje osobe trebaju imati pravo na veću zaštitu kada je riječ o ocjeni težine mjere oduzimanja slobode, pa čak i o postojanju nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (vidjeti osobito presudu *ESLJP-a* od 28. veljače 2019., *Khan protiv Francuske*, CE:ECHR:2019:0228JUD001226716).

71. Čini mi se da je to tumačenje potkrijepljeno sudskom praskom Europskog suda za ljudska prava.

72. Naime, on presuđuje da opće ili automatske odluke o zadržavanju podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu mogu protivne članku 5. stavku 1. točki (f) EKLJP-a⁵⁰ ako im ne prethodi individualna ocjena posebne potreba zainteresiranih osoba. Nadležna nacionalna tijela stoga su dužna pobrinuti se za zainteresiranu osobu donošenjem odgovarajućih mjera i ispitati je li ih moguće zamijeniti drugom manje radikalnom mjerom⁵¹. Tako je u presudi Rahimi protiv Grčke⁵² Europski sud za ljudska prava osudio Helensku Republiku jer je odluka o oduzimanju slobode maloljetniku bez pratnje bila „posljedica automatske primjene” zakonodavstva s obzirom na to da je ta odluka donesena a da grčka tijela nisu ispitala posebnu situaciju maloljetnika bez pratnje i nisu uzela u obzir njegov najbolji interes⁵³.

73. Kao treće, iz poštovanja načela proporcionalnosti proizlazi da trajanje primjene sustava iznimki ne smije premašiti ono što je nužno potrebno kako bi se odgovorilo na hitnost slučaja. Člankom 18. stavkom 2. Direktive 2008/115 zahtijeva se uostalom da države članice obavijeste Komisiju čim razlozi za primjenu tih izvanrednih mjera prestanu postojati. Taj sustav stoga treba biti što je kraći mogući i njime se od država članica zahtijeva da predvide ponovnu procjenu situacije tako da se navedeni sustav stalno prilagođava okolnostima.

74. S obzirom na sve te elemente, valja ocijeniti ispunjava li zakonodavstvo poput onog navedenog u članku 62.a stavku 1. AufenthG-a, u svojoj verziji od 15. kolovoza 2019., uvjete navedene u članku 18. stavku 1. Direktive 2008/115.

3. Ocjena nacionalnog zakonodavstva

75. Iz elemenata spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da u skladu s predmetnim zakonodavstvom savezne države više nisu dužne naložiti zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljšavanje u posebnim ustanovama za zadržavanje. Mogu ih smjestiti u zatvorske ustanove, pod uvjetom da se tim smještajem jamči njihovo odvajanje od redovnih zatvorenika i da je osiguran odvojeni smještaj za obitelji. Treba osigurati i da je zadržavanje u zatvorskoj ustanovi „prihvatljivo i zakonito u konkretnom slučaju”, primjerice što se tiče ranjivih osoba⁵⁴.

76. Iz informacija kojima Sud raspolaže proizlazi i da je taj zakon dostavljen Komisiji 27. kolovoza 2019. na temelju članka 18. stavka 2. Direktive 2008/115, pri čemu je njemačka vlada navela datum njegova stupanja na snagu i trajanje njegove primjene. Hitne mjere i odstupanje od propisa Unije koje one podrazumijevaju primjenjuju se na razdoblje od tri godine, odnosno od 15. kolovoza 2019. do 30. lipnja 2022., datuma na koji njemačka vlada predviđa kraj krizne situacije.

⁵⁰ Vidjeti osobito presude ESLJP-a od 23. srpnja 2013., Suso Musa protiv Malte, CE:ECHR:2013:0723JUD004233712; od 22. studenoga 2016., Abdullahi Elmi i Aweys Abubakar protiv Malte, CE:ECHR:2016:1122JUD002579413 i od 4. travnja 2017., Thimothawes protiv Belgije, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111.

⁵¹ Vidjeti presude ESLJP-a od 5. travnja 2011., Rahimi protiv Grčke, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708 i od 13. prosinca 2011., Kanagaratnam i drugi protiv Belgije, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, koja se odnosi na zadržavanje tužitelja (majke i njezinih troje djece) u ograđenom objektu za odrasle.

⁵² ESLJP, 5. travnja 2011., CE:ECHR:2011:0405JUD000868708

⁵³ Točka 108. te presude

⁵⁴ Vidjeti obrazloženje nacrta Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja.

77. Iz razloga koje ću sada iznijeti smatram da predmetno zakonodavstvo, uzimajući u obzir osobito njegovu prirodu i cilj koji se njime nastoji postići, ne ispunjava uvjete utvrđene člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115.

78. Tim se zakonodavstvom nedvojbeno predviđa mehanizam na određeno vrijeme, tako da se njegovu privremenost ne može osporavati. Međutim, smatram da se situacija koju se nastoji riješiti navedenim zakonodavstvom ne može kvalificirati kao „hitan slučaj” u smislu članka 18. te direktive.

79. Kao prvo, hitnost slučaja podrazumijeva brzo i trenutačno donošenje odluke. Doista, predmetni propis donesen je 15. kolovoza 2019., odnosno četiri godine nakon početka migracijske krize, pri čemu nedostaju i brzina i trenutačnost koju zahtijeva hitnost slučaja. Iako je nedvojbeno da se 2015. situacija mogla kvalificirati kao „izvanredna” i „nepredvidiva”, kao što se to naglašava u obrazloženju nacрта Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja, suprotno tomu, smatram da su nadležna nacionalna tijela razumno mogla očekivati ekspanzionalni rast pritiska koji se vrši na mogućnosti njihovih ustanova za zadržavanje tijekom godina koje su uslijedile s obzirom na to da podaci Europskog potpornog ureda za azil (EASO), Europske agencije za graničnu i obalnu stražu (Frontex), kao i Statističkog ureda Europske unije (Eurostat) potvrđuju snažan i stalan porast broja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u razdoblju od 2015. do 2017., prije nego što se taj broj povećao, a potom smanjio. U tim okolnostima, smatram da se teret koji je 2019. opterećivao mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje ne može kvalificirati kao „nepredviđen” u smislu članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115.

80. Kao drugo, čini mi se da razdoblje primjene predmetnog zakonodavstva premašuje ono koje bi trebalo biti nužno potrebno za upravljanje izvanrednim stanjem kao što je ono iz članka 18. stavka 1. te direktive. Naime, njemački zakonodavac nije odlučio primijeniti to zakonodavstvo na kratko i obnovljivo razdoblje, nego na određeno razdoblje od tri godine, odnosno do 30. lipnja 2022., datuma na koji predviđa završetak projekata izgradnje posebnih ustanova za zadržavanje. U obrazloženju nacрта Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja taj zakonodavac naglašava da „do [30. lipnja 2022.] traje izvanredno stanje”. Čini mi se da je to teško uskladiti sa zahtjevom iz članka 18. stavka 1. navedene direktive da se periodično provede ponovna procjena situacije. Čini mi se da je to protivno i tvrdnji njemačke vlade prema kojoj ona provodi ponovna istraživanja o stopi popunjenosti posebnih ustanova za zadržavanje kako bi provela tu ponovnu procjenu.

81. Kao treće, na temelju nijednog elementa spisa ne može se ocijeniti u kojoj se mjeri predmetno zakonodavstvo temelji na točnoj ocjeni omjera broja državljana trećih zemalja koji su predmet odluke o zadržavanju i mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje u 2019. Njemačka vlada navodi da ne raspolaže tim informacijama za kolovoz 2019., kao ni za iduće mjesec. Isto tako, Komisija ističe da obavijest na temelju članka 18. stavka 2. Direktive 2008/115 od 27. kolovoza 2019. nije sadržavala nijednu od tih naznaka za 2019. ni za prethodne godine jer je njemački zakonodavac jednostavno naveo nedovoljan broj mjesta u posebnim ustanovama za zadržavanje s obzirom na velik broj državljana trećih zemalja koji su dužni napustiti državno područje.

82. Zapravo se pitam temelji li se predmetno zakonodavstvo pogrešno na članku 18. Direktive 2008/115 za čiju provedbu nisu ispunjeni uvjeti, iako se čini da su razlozi koji su doveli do donošenja tog zakonodavstva sasvim drukčiji.

83. Naime, najprije tvrdim da se tim zakonodavstvom doista predviđa zadržavanje u zatvorskim ustanovama, ali da državljani trećih zemalja koji čekaju udaljavanje trebaju biti odvojeni od redovnih zatvorenika te da treba biti osiguran odvojeni smještaj za obitelji. Međutim, kao što sam to naveo, cilj je provedbe članka 18. Direktive 2008/115 omogućiti državama članicama da odstupe od obveze odvajanja državljana trećih zemalja od redovnih zatvorenika, kao i od obveze osiguravanja odvojenog smještaja za obitelji. Stoga je jedini učinak tog zakonodavstva da omogući zadržavanje u zatvorskim ustanovama, što se omogućuje člankom 16. stavkom 1. Direktive 2008/115 kada zbog posebnih okolnosti predmeta države članice ne mogu poštovati zadane ciljeve te direktive njihovim zadržavanjem u posebnim ustanovama⁵⁵.

84. Nadalje, čini se da iz obrazloženja nacрта Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja proizlazi da je to zakonodavstvo prije svega programski zakon. On je donesen kako bi se nadoknadio nedostatak prihvatnih mogućnosti posebnih ustanova za zadržavanje s obzirom na to da je njemačka vlada dala prednost prihvatu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijekom migracijske krize 2014. i 2015. Stoga je sada cilj navedenog zakonodavstva da omogući izgradnju dovoljnog broja posebnih ustanova za zadržavanje tijekom razdoblja od tri godine. U tom se obrazloženju u pogledu članka 1. točke 22. Drugog zakona o boljoj provedbi obveze napuštanja državnog područja pojašnjava da je „[z]bog promjene situacije tijekom 2015. i naglog porasta broja podnositelja zahtjeva za [međunarodnu] zaštitu, prva obveza savezne države i [saveznih država] bilo [...] povećanje mogućnosti kako bi se zadovoljile potrebe osoba [...]. U toj situaciji briga za tek pristigle osobe imala je prednost pred povećanjem mogućnosti za zadržavanje, s ciljem naknadnog ispunjavanja zahtjeva iz Direktive 2008/115 (nakon završetka postupka traženja azila i žalbenog postupka). Naime, pravilo o odstupanju predviđeno člankom 18. [te direktive] ima za cilj i svrhu upravo omogućiti vlastima da se u takvoj situaciji prije svega pobrinu o tek pristiglim osobama a da na predvidiv način ne povrijede obveze u budućnosti [...]. Cilj članka 18. Direktive 2008/115 upravo je rješavanje mogućeg sukoba ciljeva u izvanrednom i nepredvidivom stanju”.

85. Međutim, ne slažem se sa stajalištem njemačkog zakonodavca u navedenom obrazloženju. Iako su standardi koji se odnose na prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu navedeni u Direktivi 2013/33 i oni koji se odnose na zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje navedeni u Direktivi 2008/115 obuhvaćeni Zajedničkim europskim sustavom azila, te direktive ipak imaju vlastito područje primjene i različite ciljeve. Na temelju nijednog standarda koji je utvrđen u navedenim direktivama ne može se smatrati da se očuvanje temeljnih prava prvonavedenih osoba treba činiti na štetu prava drugonavedenih osoba.

86. S obzirom na te elemente, smatram da članak 62.a stavak 1. AufenthG-a, u verziji od 15. kolovoza 2019., ne ispunjava uvjete iz članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115 zbog razloga koje je naveo njemački zakonodavac kako bi opravdao izvršenje zadržavanja u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje, kao i uvjeta donošenja i načine primjene tog zakonodavstva. Kad bi se priznalo suprotno stajalište, time bi se opravdala povreda država članica obveza koje imaju na temelju članka 16. stavka 1. te direktive, što bi ugrozilo cilj navedene direktive i njezin koristan učinak.

87. Smatram da to stajalište dijeli i Komisija. Naime, Komisija je na raspravi obavijestila Sud da, u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu

⁵⁵ Vidjeti presudu Stadt Frankfurt am Main (t. 39.).

Schengena⁵⁶, od veljače 2020. provodi provjere na licu mjesta. Nakon što se na temelju potonjih provjera utvrdilo da ne postoji hitan slučaj u Njemačkoj, Komisija je preporučila toj državi članici da provede ponovnu procjenu situaciju i predstavi akcijski plan.

88. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da odluči da članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u trajanju od tri godine kada ni razlozi za donošenje tog propisa ni uvjeti njegova donošenja ni načini njegove primjene ne upućuju na hitnost slučaja u smislu tog članka.

B. Opseg ovlasti kojima raspolaže pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje (prvo pitanje)

89. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li članak 18. stavke 1. i 3. Direktive 2008/115 tumačiti na način da se njime od pravosudnog tijela zaduženog za zadržavanje zahtijeva da u svakom pojedinačnom slučaju provjeri postojanje, pa čak i trajanje hitnog slučaja kojim bi se opravdalo zadržavanje zainteresirane osobe u zatvorskoj ustanovi.

90. Iz razloga koje ću sada iznijeti smatram da pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje treba u svakom trenutku moći provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 18. stavka 1. te direktive kojima se opravdava donošenje izvanrednih mjera.

91. Točno je da je za tvrdnje koje se odnose na postojanje hitnog slučaja i donošenje izvanrednih mjera koje iz toga proizlaze prije svega odgovorna država članica. S obzirom na prirodu i ozbiljnost okolnosti iz članka 18. stavka 1. Direktive 2008/115, na državi članici je da donese te tvrdnje na temelju općeg i temeljitog ispitivanja, pri čemu treba uzeti u obzir sve podatke kojima raspolaže o teretu koji opterećuje mogućnosti njezinih posebnih ustanova za zadržavanje ili njihovo upravno i pravosudno osoblje. U skladu s člankom 18. stavkom 2. te direktive, Komisija je jedino obaviještena o donošenju i ukidanju tih hitnih mjera a da zakonodavac Unije ne predviđa *ex ante* nadzor navedenih mjera. Osim nadzora koji može provesti sud Unije u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, na te se mjere primjenjuje samo postupak procjene i nadzora koji je uspostavljen Uredbom br. 1053/2013 nakon njihova donošenja.

92. Pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje ipak treba moći provesti nadzor.

93. Naime, čini mi se da se taj nadzor opravdava činjenicom da se hitne mjere, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2008/115, mogu zadržati samo ako traje izvanredno stanje s obzirom na to da je država članica dužna obavijestiti Komisiju „čim razlozi za primjenu tih izvanrednih mjera prestanu postojati”, u skladu s člankom 18. stavkom 2. te direktive. Stoga mi se čini da pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje za svaki slučaj koji se pred njim vodi treba imati mogućnost provjeriti jesu li hitne mjere opravdane s obzirom na uvjete iz članka 18. stavka 1. navedene direktive.

94. Takav nadzor čini mi se tim nužnijim jer postojanje hitnog slučaja i opasnosti od zasićenja mogućnosti koje on uključuje, ako je dokazano, predstavljaju objektivne kriterije koje pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje treba uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o zadržavanju. Naime, iz uvodne izjave 6. Direktive 2008/115, kao i iz sudske prakse Suda, proizlazi da odluke o zadržavanju treba donijeti u svakom slučaju zasebno i na temelju objektivnih kriterija, drukčijih od

⁵⁶ SL 2013., L 295, str. 27. i ispravak SL 2014., L 358, str. 50.

onog koji se temelji samo na nezakonitom boravku⁵⁷. Na tom je tijelu da na temelju pojedinačnog ispitivanja i uzimajući u obzir posebne potrebe dotičnog državljanina provjeri je li moguće primijeniti alternativnu mjeru za zadržavanje i, ako to nije slučaj, je li moguće potonju osobu smjestiti u posebnu ustanovu za zadržavanje ili, u slučaju zasićenja, u zatvorsku ustanovu.

95. Takav mi se nadzor čini i tim više neophodnim jer treba smatrati da članak 16. stavak 1. Direktive 2008/115 ima izravan učinak⁵⁸. Naime, taj članak ne treba pojasniti odredbama prava Unije ili nacionalnog prava kako bi se državljanima trećih zemalja koji čekaju udaljavanje dodijelilo pravo na koje se mogu pozivati kao takvo. U tim okolnostima i prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na pravosudnom je tijelu da osigura da zakonodavac Unije djelotvorno primjenjuje načela i zahtjeve iz tog članka.

96. S obzirom na te elemente, smatram da članak 18. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje treba u svakom pojedinačnom slučaju provjeriti postoje li i dalje okolnosti iz članka 18. stavka 1. te direktive kojima se opravdava donošenje izvanrednih mjera.

C. Pojam „posebna ustanova za zadržavanje” (treće i četvrto pitanje)

97. Svojim trećim i četvrtim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da pojasni kriterije na temelju kojih se posebna ustanova za zadržavanje razlikuje od zatvorske ustanove u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 2008/115, osobito s obzirom na upravljanje objektom, sustav zadržavanja i njegove materijalne uvjete.

98. Kao prvo, Sud koji je uputio zahtjev pita isključuje li pojam „posebna ustanova za zadržavanje” objekt koji se predstavlja kao poseban ogranak zatvorske ustanove koji je u potpunosti u nadležnosti uprave zatvorske ustanove te, kao i ta ustanova, u nadležnosti ministra pravosuđa.

99. Kao drugo, ako bi se takav objekt mogao tako kvalificirati, sud koji je uputio zahtjev pita obuhvaća li pojam „posebna ustanova za zadržavanje” objekt koji se predstavlja kao poseban ogranak zatvorske ustanove u kojem su državljani trećih zemalja koji čekaju udaljavanje odvojeni od redovnih zatvorenika, koji se sastoji od triju zgrada unutar područja ograđenog žičanom ogradom koje nisu izravno povezane, pri čemu svaka od tih zgrada ima svoje prostorije (prostor za presvlačenje, ambulantu, sportski prostor), a jedna od tih zgrada privremeno je namijenjena za izvršavanje zamjenskih ili kratkotrajnih kazni zatvora.

100. Podsjećam na to da Sud može, kad odlučuje u okviru zahtjeva za prethodnu odluku, dati pojašnjenja koja nacionalni sud usmjeravaju u njegovu tumačenju pravnih pravila Unije. Međutim, potonji sud dužan je provjeriti konkretne elemente spora koji se pred njim vodi i osobito odlučiti o pitanju protive li se materijalni uvjeti zadržavanja u ogranku u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover u razdoblju od 25. rujna do 2. listopada 2020. njegovoj kvalifikaciji kao „posebne ustanove za zadržavanje”⁵⁹. Takvo ispitivanje predstavlja činjenično pitanje koje ne ulazi u nadležnost Suda u okviru postupka na temelju članka 267. UFEU-a, nego u nadležnost nacionalnog suda.

⁵⁷ Vidjeti presudu Stadt Frankfurt am Main (t. 38. i navedena sudska praksa).

⁵⁸ Na temelju načela nadređenosti prava Unije, ako nacionalno zakonodavstvo nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, svaki nacionalni sud kad odlučuje u okviru svoje nadležnosti dužan je, kao tijelo države članice, izuzeti iz primjene sve nacionalne odredbe suprotne odredbi tog prava koja ima izravan učinak u sporu u kojem odlučuje (presuda od 15. travnja 2021., Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, t. 58. i navedena sudska praksa)).

⁵⁹ Vidjeti po analogiji presudu od 5. lipnja 2014., Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 79. i sljedeće).

1. Zadržavanje u posebnoj ustanovi

101. Zakonodavac Unije ne definira točno sustav i materijalne kriterije svojstvene posebnoj ustanovi za zadržavanje. Međutim, moguće ih je utvrditi s obzirom na definiciju pojma „zadržavanje”, prava koja su priznata državljanima trećih zemalja tijekom njihova zadržavanja i načela koja su uspostavili Europski sud za ljudska prava i Vijeće Europe.

102. Pojam „zadržavanje” ne definira se u Direktivi 2008/115. Suprotno tomu, pojašnjava se u okviru Direktive 2013/33 u pogledu zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Prema mišljenju Suda, ta je definicija primjenjiva u kontekstu Direktive 2008/115⁶⁰.

103. U skladu s člankom 2. točkom (h) Direktive 2013/33, zadržavanje se definira kao „zadržavanje podnositelja zahtjeva [za međunarodnu zaštitu] od strane države članice na određenom mjestu na kojem je podnositelju zahtjeva uskraćena sloboda kretanja”⁶¹. Prema mišljenju Suda, zadržavanje u posebnoj ustanovi za zadržavanje jest „mjera lišavanja slobode”⁶² ili „prisilna mjera koja [toj zainteresiranoj osobi] uskraćuje slobodu kretanja i izolira [je] od ostatka pučanstva, tako što [joj] nalaže neprestani boravak u ograničenom i zatvorenom prostoru”⁶³.

104. Priroda i svrha zadržavanja u svojoj se biti razlikuju od prirode i svrhe kažnjive mjere jer je svrha zadržavanja samo pridonijeti ostvarenju udaljavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom⁶⁴. Time što u članku 16. stavku 1. prvoj rečenici Direktive 2008/115 navodi načelo prema kojem se zadržavanje treba odvijati u posebnoj ustanovi, zakonodavac Unije tako izražava svoju volju da se na državnom području država članica uspostave ustanove koje su izričito osmišljene u svrhu pripreme i izvršenja udaljavanja državljanina trećih zemalja.

105. Usto, razlikovanje koje provodi u članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115 između zadržavanja u posebnoj ustanovi za zadržavanje i zadržavanja u zatvorskoj ustanovi zahtijeva da se prvo zadržavanje od drugog razlikuje po unutarnjim pravilima funkcioniranja, kao i po uređenju prostorija. U tom pogledu valja istaknuti da razlika između tih dviju kategorija ustanova treba biti tim jasnija jer je cilj posebnih ustanova za zadržavanje i da osiguraju zadržavanje određenih podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u svrhu različitu od udaljavanja) u skladu s člankom 8. stavkom 3. Direktive 2013/33⁶⁵.

106. Sustav i materijalni uvjeti zadržavanja proizlaze i iz članaka 16. i 17. Direktive 2008/115. Zakonodavac Unije brine se o utvrđivanju prava koja države članice moraju zajamčiti tijekom izvršenja zadržavanja, kao što su pristup hitnoj zdravstvenoj zaštiti ili kontakt s članovima

⁶⁰ Vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 224.).

⁶¹ Ta je definicija relevantna u kontekstu zadržavanja koje se nalaže na temelju Direktive 2008/115, u skladu s člankom 8. stavkom 3. točkom (d) Direktive 2013/33.

⁶² Rješenje od 3. lipnja 2021., Republika Slovenija (Zadržavanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, t. 26. i navedena sudska praksa).

⁶³ Vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 216. do 223.).

⁶⁴ Vidjeti članak 15. Direktive 2008/115. Vidjeti u tom pogledu i razmatranja o tom pitanju nezavisnog odvjetnika Y. Bota u njegovu mišljenju u predmetima Bero i Bouzalmate (C-473/13, C-474/13 i C-514/13, EU:C:2014:295, t. 91. i sljedeće). Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Y. Bota, zakonodavac Unije tako prenosi sudske praksu Europskog suda za ljudska prava prema kojoj lišenje slobode može biti u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (f) EKLJP-a samo ako je provedeno zbog izvršenja postupka isključenja i ako je proporcionalno tom cilju (vidjeti ESLJP, 15. studenoga 1996., Chahal protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, t. 112. i 113. te od 19. siječnja 2012., Popov protiv Francuske, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, t. 140.) (bilješka 33.).

⁶⁵ Pojmovi „zadržavanje” i „posebna ustanova za zadržavanje” zapravo su zajednički nekoliko instrumenata Zajedničkog europskog sustava azila.

obitelji, pravnim zastupnicima ili pak konzularnim tijelima. Pojašnjava i materijalne uvjete potrebne za zadržavanje obitelji i maloljetnika, pri čemu zahtijeva od država članica da najveću pozornost posvete najboljem interesu djeteta u skladu s obvezama predviđenima u članku 7., članku 14. stavku 1. i članku 24. Povelje o temeljnim pravima koje su navedene i u uvodnoj izjavi 22. i članku 5. te direktive. Obitelji se stoga moraju moći koristiti odvojenim smještajem koji im jamči privatnost, a maloljetnici moraju imati mogućnost uključivanja u rekreativne aktivnosti primjerene njihovoj dobi kao i, po potrebi, pristup obrazovanju. Što se tiče maloljetnika bez pratnje, kvalificirano osoblje o njima treba voditi posebnu skrb u mjeri u kojoj je to moguće i u odgovarajućim prostorijama.

107. Naposljetku, sustav i materijalni uvjeti zadržavanja proizlaze iz obveza koje ima svaka država članica da poštuje dostojanstvo osoba kojima je oduzeta sloboda kao i njihovo pravo da ne budu izložene nečovječnom ili ponižavajućem postupanju⁶⁶.

108. Zahtjevi koje postavlja zakonodavac Unije u biti uključuju zahtjeve koje utvrđuju Europski sud za ljudska prava i Vijeće Europe.

109. Europski sud za ljudska prava ocjenjuje „prikladnost” sustava zadržavanja s obzirom na prava propisana u člancima 3., 5. i 8. EKLJP-a na temelju indicija koje se odnose na mjesto, uvjete i trajanje zadržavanja. Taj sud donosi ocjenu u svakom slučaju zasebno, pri čemu uzima u obzir kumulativne učinke uvjeta zadržavanja osobito s obzirom na posebnu situaciju dotičnih državljana trećih zemalja⁶⁷.

110. Europski sud za ljudska prava posebnu pozornost posvećuje rasporedu i opremi prostorija, kao i kvalifikacijama osoblja koje nadzire državljanke trećih zemalja, osobito kad je riječ o obiteljima. Te prostorije moraju biti čiste i nuditi životni prostor dovoljan za broj osoba koji bi tamo mogao biti smješten. Konkretno, moraju imati na raspolaganju dovoljan broj sanitarnih čvorova sa slobodnim pristupom, prostor i pribor za jelo, kao i telefon sa slobodnim pristupom. Navedene prostorije trebaju raspolagati i medicinskom opremom, kao i prostorijom za prihvata obitelji i konzularnih tijela. Štoviše, trebaju imati prostor za obrazovanje i slobodne aktivnosti te osobito prostor za šetnju na otvorenom. Konačno, u slučaju da prostorije ustanove moraju prihvatiti obitelji, Europski sud za ljudska prava zahtijeva da spavaće sobe budu posebno opremljene osnovnom infrastrukturom potrebnom za zadržavanje male djece uz prilagođenu i sigurnu opremu za njegu djece⁶⁸.

111. Usto, desetom od „Dvadeset smjernica o prisilnom povratku”, koje je Odbor ministara Vijeća Europe donio 4. svibnja 2005. i na koje se upućuje u uvodnoj izjavi 3. Direktive 2008/115, u njezinoj točki 1. zahtijeva se da se zadržane osobe prije udaljavanja „u pravilu” smješta u prostorije posebno namijenjene toj svrsi koje pružaju materijalne uvjete i sustav prilagođene njihovu pravnom položaju⁶⁹. U točki 4. te smjernice nalaže se i da te osobe budu odvojene od optuženika i osuđenika. Što se tiče jedanaeste smjernice, njome se u točkama 2. do 4. zahtijeva da

⁶⁶ Vidjeti uvodnu izjavu 24. i članak 1. Direktive 2008/115. Vidjeti i presudu ESLJP-a od 15. prosinca 2016., *Khlaifia i drugi protiv Italije*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, t. 161. i sljedeće.

⁶⁷ Vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 19. siječnja 2012., *Popov protiv Francuske*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, t. 89. i sljedeće točke te od 15. prosinca 2016., *Khlaifia i drugi protiv Italije*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, t. 163. i sljedeće.

⁶⁸ Vidjeti presudu ESLJP-a od 19. siječnja 2012., *Popov protiv Francuske*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207.

⁶⁹ Vidjeti i izvještaj Komisije za migracije, izbjeglice i stanovništvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe od 11. siječnja 2010., naslovljen „Upravno zadržavanje tražitelja azila i migranata s nezakonitim boravkom u Europi”, osobito osmu smjernicu Priloga 1. koja se odnosi na „[d]eset smjernica o okolnostima u kojima je zadržavanje tražitelja azila i migranata s nezakonitim boravkom zakonski dopušteno”, u kojem Parlamentarna skupština Vijeća Europe navodi da mjesto, uvjeti i sustav zadržavanja trebaju biti prikladni, kao i tematski dokument povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, naslovljen „Temeljna prava nezakonitih migranata u Europi” (naslov III, točka ii., str. 16. i 17.).

obitelji imaju odvojen smještaj kako bi se očuvala njihova privatnost te da na raspolaganju imaju osoblje i infrastrukturu s obzirom na specifične potrebe djece, omogućujući im osobito pristup obrazovanju i uključivanje u rekreativne aktivnosti⁷⁰.

112. Te naznake omogućuju da se utvrde ključni kriteriji posebne ustanove za zadržavanje.

113. Prije svega treba biti riječ o ustanovi koja se po namjeni i organizaciji razlikuje od zatvorske ustanove, uz rizik da se oduzme smisao i koristan učinak razlici koju zakonodavac Unije pravi u članku 16. stavku 1. Direktive 2008/115.

114. Nadalje, treba biti riječ o ustanovi koja može osigurati da zadržavanje izvršava kvalificirano osoblje u skladu sa sustavom oduzimanja slobode i materijalnim uvjetima koji su prilagođeni pravnom položaju državljana trećih zemalja, osobito onih najranjivijih, te koji poštuju ljudsko dostojanstvo i temeljna prava.

115. Sada valja ispitati uvjete pod kojima se treba odvijati zadržavanje kada se izvršava u zatvorskoj ustanovi iz članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115.

2. Zadržavanje u zatvorskoj ustanovi

116. Podsjećam na to da, ako država članica ne može smjestiti državljanina treće zemlje koji čeka udaljavanje u posebnu ustanovu za zadržavanje i treba ga smjestiti u zatvorsku ustanovu, treba zajamčiti njegovo odvajanje od redovnih zatvorenika, u skladu s člankom 16. stavkom 1. drugom rečenicom Direktive 2008/115.

117. Podsjećam i na to da je Sud u presudi Pham presudio da je obveza odvajanja više od pukog određivanja posebnog modaliteta zadržavanja u zatvorskim ustanovama te predstavlja materijalnopравни uvjet tog smještaja bez kojega taj smještaj u pravilu nije u skladu s tom direktivom⁷¹. Usto, presudio je da je ta obveza odvajanja bezuvjetna te da od te obveze nije predviđena iznimka⁷².

118. Snaga načela koje je ovdje utvrdio Sud uključuje zemljopisno i organizacijsko odvajanje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje od redovnih zatvorenika. Naime, zatvorske su ustanove predviđene za materijalnopравниh drugu svrhu koja nije zadržavanje dok se čeka udaljavanje. Upravljanje i zatvorski sustav odražavaju se u unutarnjim pravilima funkcioniranja, kao i upravnim i materijalnim ograničenjima koja odgovaraju točnoj određenoj svrsi povezanoj s izvršenjem kazne.

119. Poštovanje te obveze odvajanja stoga podrazumijeva strogo odvajanje stvaranjem strukture koja je različita i izdvojena od ostatka zatvorske ustanove. Usto, uključuje i različito postupanje prema državljanima trećih zemalja koji čekaju udaljavanje i redovnim zatvorenicima. Država članica tako mora osigurati da se, unutar strukture namijenjene udaljavanju državljana trećih zemalja, načini izvršenja zadržavanja razlikuju od načina izvršenja kazne. To pretpostavlja da se

⁷⁰ Isto tako, Parlamentarna skupština Vijeća Europe u točki 9.2. svoje Rezolucije 1707 (2010) (vidjeti bilješku 15. ovog mišljenja) u jednom od „15 europskih pravila koja određuju minimalne standarde primjenjive na uvjete zadržavanja nezakonitih migranata i tražitelja azila” zahtijeva da zadržane osobe budu smještene u ustanove koje su posebno osmišljene za zadržavanje povezano s imigracijom, a ne u zatvore (pravilo 2.). Nalaže i da prostorije namijenjeni toj svrsi pruže materijalne uvjete i sustav zadržavanja koji su prilagođeni pravnoj i činjeničnoj situaciji zainteresiranih osoba (pravila 5. i 6.).

⁷¹ Vidjeti presudu Pham (t. 21.).

⁷² Vidjeti presudu Pham (t. 17. i 19.).

stvore sustav i materijalni uvjeti zadržavanja koji odgovaraju njihovu pravnom položaju i koji mogu udovoljiti njihovim posebnim potrebama, što podrazumijeva upućivanje u taj objekt osoblja čija se zadaća razlikuje od zadaće koju obavljaju s redovnim zatvorenicima.

120. Na temelju tih elemenata valja ispitati u kojoj se mjeri objekt poput onog koji je opisao sud koji je uputio zahtjev može kvalificirati kao „posebna ustanova za zadržavanje” u smislu članka 16. stavka 1. prve rečenice Direktive 2008/115.

3. *Ogranak u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover*

121. S obzirom na utvrđenja suda koji je uputio zahtjev i tvrdnje njemačke vlade, čini mi se da je mjera zadržavanja, koja se odnosila na osobu K smještenu u ogranku u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover od 25. rujna do 2. listopada 2020., više obuhvaćena mjerom smještaja u zatvorsku ustanovu u smislu članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115 nego mjerom smještaja u posebnu ustanovu za zadržavanje u smislu prve rečenice te odredbe.

122. Takva se ocjena temelji na odvagivanju različitih značajki koje ima taj objekt.

123. Određene značajke mogu omogućiti da se navedeni objekt kvalificira kao „posebna ustanova za zadržavanje”. Naime, čini se da postoji zemljopisna odvojenost između ogranka u Langenhagenu i zatvorske ustanove u gradu Hannover s kojom je on povezan jer se taj ogranak nalazi nekoliko kilometara dalje od te ustanove. Usto, taj se ogranak sastoji od triju zgrada od kojih svaka ima svoje prostorije, odnosno ambulantu, prostor za presvlačenje, sportski prostor i dvorište. U sobama je smještena samo jedna osoba, osim u slučaju kada dotične osobe traže da ih se smjesti zajedno. Pristup sanitarnom čvoru je slobodan cijeli dan. Zadržane osobe mogu primiti posjet svaki dan, posjedovati mobilni telefon i pristupati internetu.

124. Činjenica da je upravljanje ogrankom u Langenhagenu u nadležnosti uprave zatvorske ustanove u gradu Hannover i da je, poput te ustanove, u nadležnosti ministra pravosuđa, nije dovoljan element da se taj ogranak isključi iz kvalifikacije „posebne ustanove za zadržavanje”. Naime, zadaće zatvorskih uprava, kao i zadaće ministarstava, razlikuju se ovisno o državi članici i one stoga mogu imati nadležnost nad objektima vrlo različite prirode.

125. Suprotno tomu, ogranak u Langenhagenu ima druge značajke koje ga zbog svoje važnosti, čini se, isključuju iz kvalifikacije „posebne ustanove za zadržavanje”.

126. Naime, taj ogranak može prihvatiti redovne zatvorenike. Tako se jedna od triju zgrada koje čine navedeni ogranak upotrebljavala za izvršenje kratkotrajnih ili zamjenskih kazni zatvora. Naime, čini se razumnim smatrati da nadležna pravosudna tijela nisu naložila izvršenje kazne zatvora, iako je ta kazna kratkotrajna ili zamjenska, u ustanovi koja je „posebna ustanova za zadržavanje” namijenjena udaljavanju državljana trećih zemalja, te u skladu s uvjetima i načinima koji nisu navedeni u Gesetzu über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Zakon o izvršenju kazni zatvora i mjerama oduzimanja slobode)⁷³ od 16. ožujka 1976. Iz elemenata spisa kojim raspolaze Sud proizlazi da se izvršenje zadržavanja u ogranku u Langenhagenu odvija dobro u skladu sa sustavom izvršenja kazni i da je osoblje zaduženo za nadgledanje i nadziranje državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje zatvorsko osoblje koje je zaduženo za redovne zatvorenike. U svojim odgovorima na pitanja koja je uputio Sud, njemačka je vlada navela i da je „[n]akon rješenja koje je Amtsgericht Hannover

⁷³ BGBl. 1976. I, str. 581.

(Općinski sud u Hannoveru) donio 30. rujna 2020.”⁷⁴, 15 osoba smještenih u ogranku u Langenhagenu premješteno u „druge zatvorske ustanove u saveznoj zemlji”. Tim se elementima nastoji dokazati da se taj objekt može upotrebljavati u svrhu izvršenja mjera zadržavanja i kazni zatvora, uzimajući u obzir primijenjeni sustav i konkretne načine djelovanja.

127. U tim okolnostima smatram da je mjera zadržavanja u ogranku u Langenhagenu zatvorske ustanove u gradu Hannover obuhvaćena mjerom zadržavanja u zatvorskoj ustanovi u smislu članka 16. stavka 1. druge rečenice Direktive 2008/115.

128. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da odluči da članak 16. stavak 1. prvu rečenicu Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da je posebna ustanova za zadržavanje ustanova namijenjena tomu da pripremi državljane trećih zemalja za udaljavanje, u okviru koje se izvršenje zadržavanja odvija u skladu sa sustavom oduzimanja slobode i u materijalnim uvjetima koji su prilagođeni pravnom položaju i ranjivosti tih državljana.

129. Pojam „posebna ustanova za zadržavanje” ne obuhvaća objekt koji se može upotrebljavati u svrhu izvršenja mjera zadržavanja državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje i kazni zatvora te unutar kojeg se zadržavanje odvija u skladu sa zakonodavstvom o izvršenju kazni i pod nadzorom zatvorskog osoblja tog objekta.

V. Zaključak

130. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Amtsgericht Hannover (Općinski sud u Hannoveru, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 18. stavak 1. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje zadržavanje u zatvorskim ustanovama državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje u trajanju od tri godine kada ni razlozi za donošenje tog propisa ni uvjeti njegova donošenja ni načini njegove primjene ne upućuju na hitnost slučaja u smislu tog članka.
2. Članak 18. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da pravosudno tijelo zaduženo za zadržavanje treba u svakom pojedinačnom slučaju provjeriti postoje li i dalje okolnosti iz članka 18. stavka 1. te direktive kojima se opravdava donošenje izvanrednih mjera.
3. Članak 16. stavak 1. prvu rečenicu Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da je „posebna ustanova za zadržavanje” ustanova namijenjena tomu da pripremi državljane trećih zemalja za udaljavanje, u okviru koje se izvršenje zadržavanja odvija u skladu sa sustavom oduzimanja slobode i u materijalnim uvjetima koji su prilagođeni pravnom položaju i ranjivosti tih državljana.
4. Pojam „posebna ustanova za zadržavanje” ne obuhvaća objekt koji se može upotrebljavati u svrhu izvršenja mjera zadržavanja državljana trećih zemalja koji čekaju udaljavanje i kazni zatvora te unutar kojeg se zadržavanje odvija u skladu sa zakonodavstvom o izvršenju kazni i pod nadzorom zatvorskog osoblja tog objekta.

⁷⁴ U spisu kojim raspolaže Sud ni na jednom drugom mjestu ne navodi se to rješenje od 30. rujna 2020.