



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 21. junija 2022¹

Združeni zadevi C-704/20 in C-39/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

proti

C,

B (C-704/20)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

in

X

proti

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Pridržanje državljanov tretjih držav – Temeljna pravica do svobode – Člen 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pogoji zakonitosti pridržanja – Direktiva 2008/115/ES – Člen 15 – Direktiva 2013/33/EU – Člen 9 – Uredba (EU) št. 604/2013 – Člen 28 – Sodni nadzor nad pogoji pridržanja ali ohranjanja pridržanja – Sodni preizkus pogojev zakonitosti pridržanja po uradni dolžnosti – Obrazložitev sodb – Procesna avtonomija držav članic – Načeli enakovrednosti in učinkovitosti – Temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Člen 47 Listine o temeljnih pravicah“

I. Uvod

1. Sodišče je na različnih področjih prava Unije večkrat preučilo problematiko preizkusa tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo prava Unije po uradni dolžnosti, ki ga opravi nacionalno sodišče. Obravnava te problematike v zvezi s pridržanjem državljanov tretjih držav, pri čemer je v igri varovanje pravice do svobode,² omogoča, da se v veliki meri obnovi pristop, ki se je uporabljal doslej. Zaradi velikega pomena te pravice in temeljne vloge, ki jo ima sodišče pri njenem varovanju, je namreč primerno postopkovna pravila, s katerimi se omeji sodni preizkus po uradni dolžnosti na tem področju, obravnavati z nekaj nezaupanja.

¹ Jezik izvornika: francoščina.

² Glej v zvezi s tem Boiteux-Picheral, C., „L'équation liberté, sécurité, justice au prisme de la rétention des demandeurs d'asile“, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruselj, 2022, str. 605.

2. Obravnavana predloga za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanašata na razlago člena 15 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav,³ člena 9 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito⁴ in člena 28 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva,⁵ v povezavi s členoma 6 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

3. Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med B, C in X, državljani tretjih držav, ter Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska, v nadaljevanju: državni sekretar) glede zakonitosti ukrepov pridržanja ali ohranjanja pridržanja.

4. Glavno vprašanje, ki se postavlja s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, je vprašanje, ali je mogoče nacionalno sodišče pri izvajanju nadzora nad zakonitostjo pridržanja ali ohranjanja pridržanja, za katerega je pristojno, omejiti z nacionalnim postopkovnim pravilom, ki mu preprečuje upoštevanje tožbenih razlogov ali trditvev, ki jih tožeča stranka ni navedla. Opredeliti je torej treba, ali to sodišče v skladu s pravom Unije lahko po uradni dolžnosti preizkusi pogoje zakonitosti pridržanja oziroma ali to celo mora storiti.

5. Ob upoštevanju zelo raznolikih modelov, ki so jih vzpostavile države članice za nadzor nad zakonitostjo pridržanja državljanov tretjih držav, vloga Sodišča ni v tem, da pove, ali je eden od modelov boljši od drugega. Njegova vloga je preveriti, ali so nacionalna postopkovna pravila sprejemljivi vektorji izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz sekundarne zakonodaje Unije, oziroma ali se, nasprotno, s takimi pravili posega v učinkovitost prava Unije in jih zato nacionalna sodišča ne bi smela uporabiti.

6. V teh sklepnih predlogih bom Sodišču predlagal, naj v odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na preizkus pogojev zakonitosti pridržanja po uradni dolžnosti, odloči, da je treba člen 15 Direktive 2008/115, člen 9 Direktive 2013/33 in člen 28 Uredbe št. 604/2013 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki mora opraviti nadzor nad zakonitostjo pridržanja ali ohranjanja pridržanja državljanov tretje države, na podlagi dejanskih in pravnih elementov, ki jih šteje za upoštevne, preveriti upoštevanje splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje, ne glede na tožbene razloge in trditve, ki jih je državljan tretje države navedel v utemeljitev svoje tožbe. Te določbe nasprotujejo nacionalnemu postopkovnemu pravilu, katerega učinek je, da je temu sodišču preprečeno, da bi po uradni dolžnosti opravilo to preverjanje in izpustilo državljanov tretje države, čeprav bi ugotovilo, da je tako pridržanje v nasprotju s pravom Unije.

³ UL 2008, L 348, str. 98.

⁴ UL 2013, L 180, str. 96.

⁵ UL 2013, L 180, str. 31.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

7. Člen 15 Direktive 2008/115, člena 8 in 9 Direktive 2013/33, člen 28 Uredbe št. 604/2013 ter člena 6 in 47 Listine so določbe, ki so v središču obravnavanih zadev.

B. Nizozemsko pravo

1. Zakon o tujcih

8. Člen 59(1), uvodni stavek in točka (a), Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000)⁶ z dne 23. novembra 2000, kakor je bil spremenjen z učinkom od 31. decembra 2011 zaradi prenosa Direktive 2008/115 v nizozemsko pravo, določa, da lahko državni sekretar tujca, ki prebiva nezakonito, če to zahteva javni red ali javna varnost, pridrži zaradi odstranitve.

9. Člen 59(5) Vw 2000 določa, da trajanje pridržanja iz odstavka 1 načeloma ne sme presegati šestih mesecev. Vendar se v skladu s členom 59(6) Vw 2000 obdobje iz odstavka 5 sme podaljšati za dodatnih dvanajst mesecev, kadar obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve, kljub vsem ustreznim prizadevanjem, zaradi nezadostnega sodelovanja tujca ali ker potrebna dokumentacija iz tretjih držav še ni pridobljena, trajal dlje.

10. Člen 59a Vw 2000 določa, da je mogoče tujce, za katere se uporablja [Uredba št. 604/2013], ob upoštevanju člena 28 te uredbe pridržati zaradi njihove predaje odgovorni državi članici.

11. Člen 59b Vw 2000 določa, da je mogoče nekatere tujce, ki so zaprosili za dovoljenje za prebivanje, pridržati, če je to potrebno za ugotovitev identitete oziroma državljanstva prosilca ali za ugotovitev drugih elementov, potrebnih za presojo prošnje, zlasti če obstaja nevarnost izogibanja.

12. Člen 91 Vw 2000 v odstavku 2 določa:

„Če [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska)] meni, da navedeni očitke ne more povzročiti razveljavitve, lahko v razlogih za svojo odločitev navede samo to presojo.“

13. Člen 94 Vw 2000 določa:

„1. Če [državni sekretar] sprejme odločbo, s katero odredi ukrep odvzema prostosti iz členov [...] 59, 59a in 59b, o tem obvesti [pristojno sodišče] najpozneje osemindvajseti dan po vročitvi te odločbe, razen če je tujec že sam vložil tožbo. Takoj ko je [sodišče obveščeno], se šteje, da je tujec vložil tožbo zoper odločbo, s katero je naložen ukrep odvzema prostosti. Tožba se nanaša tudi na priznanje odškodnine.

[...]

⁶ Stb. 2000, št. 495, v nadaljevanju: Vw 2000.

4. Sodišče takoj določi datum obravnave. Obravnava poteka najpozneje štirinajsti dan po prejemu tožbe ali obvestila. [...]

5. [...] Pisna sodba se izda v sedmih dneh po koncu obravnave. [...]

6. Če sodišče, ki odloča, meni, da je uporaba ali izvršitev ukrepa v nasprotju s tem zakonom, ali če po tehtanju vseh zadevnih interesov meni, da ukrep ni utemeljen, tožbi ugodi. V tem primeru sodišče odredi odpravo ukrepa ali spremembo načina njegove izvršitve.

[...]“

14. Člen 96 Vw 2000 določa:

„1. Če se tožba iz člena 94 razglasi za neutemeljeno in tujec vloži tožbo zoper podaljšanje odvzema prostosti, sodišče predhodno preiskavo konča v enem tednu od prejema tožbe. [...]

[...]

3. Če sodišče, ki odloča, meni, da je uporaba ali izvršitev ukrepa v nasprotju s tem zakonom ali če po tehtanju vseh zadevnih interesov meni, da ukrep ni razumno utemeljen, tožbi ugodi. V tem primeru sodišče odredi odpravo ukrepa ali spremembo načina njegove izvršitve.“

2. *Zakonik o upravnem pravu*

15. Člen 8:69 Algemene wet bestuursrecht (splošni zakon o upravnem pravu)⁷ z dne 4. junija 1992 določa:

„1. Sodišče, ki mu je predložena zadeva, odloča na podlagi tožbe, predloženih dokazov, predhodne preiskave dejstev in obravnave.

2. Sodišče po uradni dolžnosti dopolni pravne razloge.

3. Sodišče sme po uradni dolžnosti dopolniti dejansko stanje.“

16. Člen 8:77 Awb določa:

„1. V pisni odločbi se navedejo:

[...]

b. razlogi za sprejeto odločitev;

[...]“

⁷ Stb. 1992, št. 315, v nadaljevanju: Awb.

III. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Spora v zvezi z B in C (C-704/20)

17. B, alžirski državljan, je izrazil namero, da bo na Nizozemskem zaprosil za azil. Državni sekretar ga je z odločbo z dne 3. junija 2019 pridržal v skladu s členom 59b Vw 2000, med drugim zaradi ugotovitve elementov, potrebnih za presojo prošnje.

18. B je zoper to odločbo vložil tožbo pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu, Nizozemska).

19. To sodišče je s sodbo z dne 18. junija 2019, ne da bi se izreklo o tožbenih razlogih, navedenih v utemeljitev tožbe, tožbi ugodilo iz razloga, ki ga B ni navedel, in sicer, da državni sekretar ni ravnal z vso potrebno skrbnostjo. Navedeno sodišče je zato odredilo odpravo ukrepa pridržanja in B prisodilo odškodnino.

20. C je državljan Sierre Leone. Državni sekretar ga je z odločbo z dne 5. junija 2019 na podlagi člena 59a Vw 2000 pridržal, da bi zagotovil njegovo predajo v Italijo v skladu z Uredbo št. 604/2013.

21. C je zoper to odločbo vložil tožbo pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu).

22. To sodišče je s sodbo z dne 19. junija 2019 razsodilo, da tožbeni razlogi, ki jih je navedel C, niso utemeljeni, vendar je tožbi ugodilo, ker naj državni sekretar predaje v Italijo ne bi organiziral z vso potrebno skrbnostjo. Navedeno sodišče je zato odredilo odpravo ukrepa pridržanja in C prisodilo odškodnino.

23. Državni sekretar je zoper ti sodbi pri Raad van State (državni svet, Nizozemska) vložil pritožbo. To sodišče želi, da se Sodišče izreče o tezi, ki jo zagovarjata B in C ter nekatera nizozemska sodišča, to je, da pravo Unije sodiščem nalaga, da po uradni dolžnosti preučijo vse pogoje, ki jih mora ukrep pridržanja izpolnjevati, da je zakonit.

24. Predložitveno sodišče ugotavlja, da sta B in C ob pridržanju zakonito prebivala na Nizozemskem. To sodišče zato meni, da so upoštevana pravila v zvezi s pridržanjem v obravnavanih zadevah pravila iz Direktive 2013/33 in Uredbe št. 604/2013, pri čemer pa hkrati želi, da se pri preučitvi postavljenega vprašanja upošteva tudi Direktiva 2008/115, saj je z njo urejenih precej vidikov pridržanja.

25. To sodišče navaja, da kakršno koli pridržanje, določeno s temi akti prava Unije, na Nizozemskem spada v upravno procesno pravo, ki nizozemskim sodiščem ne dovoljuje, da po uradni dolžnosti preučijo, ali so bili izpolnjeni pogoji zakonitosti, ki jih zadevna stranka ni navedla. Edina izjema od tega načela naj bi se nanašala na nadzor nad spoštovanjem določb javnega reda, kot so tiste v zvezi z dostopom do sodišča, pristojnostjo in dopustnostjo.

26. Po navedbah predložitvenega sodišča med pogoje zakonitosti pridržanja državljana tretje države spadajo zlasti pogoji, ki se nanašajo na ustavitev osebe, preverjanje identitete, državljanstva in pravice do prebivanja, prevoz na mesto, kjer bo potekalo zaslišanje, uporabo lisic, pravico do konzularne pomoči in navzočnosti svetovalca in tolmača na zaslišanju, pravico do

obrambe, obstoj nevarnosti pobega ali izogibanja, možnost odstranitve ali predaje, skrbnost, ki jo je izkazal državni sekretar, postopkovne vidike, kot sta podpis in to, kdaj je bil sprejet ukrep pridržanja, ter vprašanje, ali je pridržanje v skladu z načelom sorazmernosti.

27. To sodišče meni, da iz prava Unije ne izhaja obveznost preučitve vseh teh pogojev po uradni dolžnosti. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi⁸. Iz te sodbe naj bi izhajalo, da pravo Unije sodišču ne nalaga, da mora v okviru postopka v zvezi z zakonitostjo upravnega akta po uradni dolžnosti preizkusiti spoštovanje pravil prava Unije, razen če ta pravila v pravnem redu Unije zasedajo mesto, primerljivo s pravili javnega reda, ali če stranke v zadevnem postopku ne morejo uveljavljati tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev prava Unije. Vendar to sodišče navaja, da pogoji v zvezi s pridržanjem niso na isti ravni kot nacionalna pravila javnega reda in da naj bi imel na Nizozemskem tujec možnost navajati tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev pogojev pridržanja.

28. Državni sekretar se je v pritožbenem zahtevku oprl na sodno prakso predložitvenega sodišča, v kateri je uporabljena ta sodba Sodišča v zvezi s pridržanjem. To sodišče v zvezi s tem poudarja, da se Sodišče še ni izreklo o tem, ali se ugotovitev, ki izhaja iz navedene sodbe, uporablja tudi v zvezi s pridržanjem.

29. Navedeno sodišče razloge za svoje pomisleke v zvezi s tem pojasnjuje z nekaterimi značilnostmi sodnega nadzora v nizozemskem upravnem procesnem pravu. Tako je v skladu s členom 8:69(1) Awb vložena tožba tista, ki opredeljuje okvir spora, sodišče pa mora po uradni dolžnosti preučiti samo kršitev določb javnega reda. Sodišče mora v skladu s členom 8:69(2) Awb po uradni dolžnosti dopolniti pravne tožbene razloge, kar pomeni, da mora tožeča stranka svoje tožbene razloge zgolj navesti s svojimi besedami, sodišče pa jih mora nato prevesti v pravni jezik. Sodišče lahko poleg tega v skladu s členom 8:69(3) Awb po uradni dolžnosti dopolni dejansko stanje. Tako se od strank pričakuje predložitev *prima facie* dokaza, ki ga lahko sodišče nato dopolni, na primer s postavitvijo vprašanj ali s pozivom pričam.

30. Predložitveno sodišče navaja tudi pravila in dodatna jamstva, ki se uporabljajo v okviru sodnega nadzora nad pridržanjem, kot so to, da se ukrep pridržanja po uradni dolžnosti predloži v nadzor sodišču, obveznost zaslišanja državljana tretje države osebno, sodna odločba o zakonitosti pridržanja, izdana v kratkem roku, in pravica do brezplačne pomoči odvetnika.

31. Po navedbah predložitvenega sodišča bi bilo lahko načelo procesne avtonomije držav članic v prid možnosti, da se med sodnim nadzorom nad ukrepi pridržanja sodiščem prepove po uradni dolžnosti paziti na dejstva ali razloge. V zvezi s tem to sodišče navaja, da v tej fazi ne vidi nobenega razloga za to, da bi odstopilo od svoje sedanje sodne prakse, v skladu s katero načeli enakovrednosti in učinkovitosti ne nasprotujeta nujno uporabi nizozemskih postopkovnih pravil v zvezi s pridržanjem.

32. Kar zadeva načelo enakovrednosti, navedeno sodišče ugotavlja, da se za ukrepe pridržanja uporablja upravnopravni postopek, načelo, ki velja v vseh tovrstnih postopkih, pa je, da sodišče razen v primeru določbe javnega reda ne opravi nadzora po uradni dolžnosti. Pogoji v zvezi s pridržanjem naj v pravnem redu Unije ne bi zasedali mesta, primerljivega z mestom nacionalnih določb javnega reda.

⁸ Od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318.

33. Glede drugih nacionalnih postopkov, primerljivih s pridržanjem državljanov tretjih držav, predložitveno sodišče navaja, da se člen 8:69 Awb uporablja še za druge upravnopravne ukrepe, ki se nanašajo na odvzem prostosti tem državljanom tretjih držav, zlasti zaradi preverjanja njihove identitete in njihove pravice do prebivanja ali v okviru vzdrževanja javnega reda.

34. Nasprotno pa naj se ne bi niti člen 8:69 Awb niti nobena podobna določba uporabljala v okviru kazenskopravnega postopka v zvezi s priporom. Kazenskemu sodišču naj se torej ne bi bilo treba omejiti na razloge ali trditve, ki jih v zvezi z odvzemanjem prostosti navede osumljenec ali officier van justitie (državno tožilstvo, Nizozemska). Vendar predložitveno sodišče poudarja, da je v okviru kazenskega postopka samo kazensko sodišče tisto, ki odredi ukrep odvzema prostosti, kar naj bi bila pomembna razlika v primerjavi z ukrepi z upravnopravnega področja, ki naj poleg tega ne bi imeli kaznovalnega namena. Po mnenju tega sodišča bi bilo z nadzorom po uradni dolžnosti, ki ga opravi sodišče nad ukrepom pridržanja, mogoče primerjati samo nadzor, ki ga sodišče opravi nad zakonitostjo policijskega pridržanja, za katerega naj se temu sodišču ne bi bilo treba omejiti samo na razloge, ki jih navede osumljenec. Vendar naj tudi v tem primeru zaradi razlik med obema vrstama postopkov ne bi bilo mogoče ugotoviti, da postopkovna pravila, ki se uporabljajo za pridržanje, niso združljiva z načelom enakovrednosti.

35. Predložitveno sodišče meni, da s členom 8:69 Awb ni poseženo niti v načelo učinkovitosti, saj imajo pridržani državljani tretjih držav hiter in brezplačen dostop do sodišča, pred katerim lahko navedejo vse tožbene razloge, ki jih želijo navesti. Sodna praksa Sodišča naj ne bi nasprotovala tej ugotovitvi. To naj bi v sodbi z dne 4. oktobra 2012, Byankov⁹, sicer res razsodilo, da nemožnost preizkusa upravnega akta, s katerim je omejeno prosto gibanje državljan Unije, ni združljiva z načelom učinkovitosti. Vendar naj bi imeli ukrepi pridržanja drugačen obseg, možnost njihovega preizkusa pa naj bi bila zagotovljena tako s pravom Unije kot z nizozemskim pravom.

36. To sodišče še ugotavlja, da B in C trdita, da je treba pristojnost za sodni preizkus po uradni dolžnosti za sodišča, ki opravijo nadzor nad ukrepi pridržanja, izpeljati na eni strani iz sodb z dne 5. junija 2014, Mahdi¹⁰, in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹¹, iz katerih naj bi izhajalo, da je treba pogoje zakonitosti preučiti ne glede na navedene tožbene razloge, na drugi strani pa med drugim iz sodb z dne 17. decembra 2009, Martín¹², in z dne 17. maja 2018, Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen¹³, ki naj bi bili po njunem mnenju upoštevni po analogiji, saj naj bi Sodišče v njiju naložilo, da je treba po uradni dolžnosti opraviti nadzor v zvezi s pravicami potrošnikov, da se tako izravna obstoječi položaj neenakosti med potrošniki in prodajalci ali ponudniki.

37. Predložitveno sodišče meni, da v sodbah z dne 5. junija 2014, Mahdi¹⁴, in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹⁵, ni pojasnjeno, ali obstaja obveznost, da se po uradni dolžnosti preizkusijo vsi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni na podlagi prava Unije, da je pridržanje zakonito.

⁹ C-249/11, EU:C:2012:608.

¹⁰ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

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

¹² C-227/08, EU:C:2009:792.

¹³ C-147/16, EU:C:2018:320.

¹⁴ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

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

38. Predložitveno sodišče v zvezi s sodno prakso Sodišča s področja pravic potrošnikov sicer priznava, da so pridržane osebe na neki način podobno kot nekateri potrošniki ranljiva skupina v primerjavi z državnim sekretarjem in da torej obstaja položaj neenakosti, vendar hkrati izpostavlja razliko med zadevami v zvezi s potrošniki, v katerih sta obe stranki v sporu osebi zasebnega prava, in zadevami v zvezi s pridržanjem, v katerih je fizična oseba v sporu z upravnim organom. Ker mora zadnjenavedeni ravnati v splošnem interesu in spoštovati splošna načela dobre uprave, naj bi bil položaj neenakosti med strankama manj izrazit, saj naj bi bilo upravno procesno pravo zasnovano prav zaradi odprave te neenakosti. V izhodišču civilnega procesnega prava pa naj bi bila načeloma predpostavka, da sta stranki v enakem položaju, zato naj bi bilo treba na področju pravic potrošnikov odpraviti položaj neenakosti, do katerega pride, ker je na tem področju posameznik običajno v sporu z veliko družbo.

39. Nazadnje, kar zadeva člen 5 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,¹⁶ katerega odstavek 4 določa, da ima „[v]sakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, [...] pravico začeti postopek, v katerem bo sodišče hitro odločilo o zakonitosti odvzema prostosti in odredilo njegovo izpustitev, če je bil odvzem prostosti nezakonit“, predložitveno sodišče ugotavlja, da ni Evropsko sodišče za človekove pravice nikoli odločilo, da bi morala sodišča po uradni dolžnosti preizkusiti pogoje zakonitosti odvzema prostosti. Nasprotno, razsodilo naj bi, da sodišču ni treba samodejno presoditi o zakonitosti pridržanja.¹⁷ Iz sodne prakse ESČP naj ne bi izhajalo niti, da obstaja domneva nezakonitosti pridržanja in da je to torej nezakonito, vse dokler sodišče izrecno ne ugotovi njegove zakonitosti. Naj bi pa to sodišče poudarilo pomen pravice pridržane osebe, da začne sodni postopek, s čimer sodišče pozove, naj se o zakonitosti pridržanja hitro izreče.¹⁸

40. Predložitveno sodišče hkrati meni, da iz zgoraj navedenih elementov ni mogoče nujno izpeljati, da člen 6 Listine, ki zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva, sodišču ne nalaga, da po uradni dolžnosti opravi nadzor nad zakonitostjo pridržanja. S pravom Unije je mogoče namreč zagotoviti širše varstvo od pravic, zagotovljenih z EKČP.

41. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je s pravom Unije, natančneje členom 15(2) [Direktive 2008/115] in členom 9 [Direktive 2013/33] v povezavi s členom 6 [Listine], zahtevan preizkus po uradni dolžnosti v tem smislu, da je sodišče dolžno na lastno pobudo (*ex officio*) presoditi, ali so izpolnjeni vsi pogoji za pridržanje, vključno s pogoji, v zvezi s katerimi tujec ni izpodbijal, da so izpolnjeni, čeprav je za to imel možnost?“

B. Spor v zvezi z X (C-39/21)

42. X je maroški državljan, rojen leta 1973. Državni sekretar ga je z odločbo z dne 1. novembra 2020 pridržal na podlagi člena 59(1), uvodni stavek in točka (a), Vw 2000, ki je del določb, s katerimi je Nizozemska prenesla Direktivo 2008/115. To pridržanje naj bi bilo upravičeno zaradi varstva javnega reda, saj naj bi obstajala nevarnost, da bi se X izognil nadzoru in oviral odstranitev.

¹⁶ Podpisana 4. novembra 1950 v Rimu, v nadaljevanju: EKČP.

¹⁷ Glej sodbo ESČP z dne 19. maja 2016, J. N. proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, točka 87).

¹⁸ Glej sodbi ESČP z dne 28. oktobra 2003, Rakevich proti Rusiji (CE:ECHR:2003:1028JUD005897300, točka 43), in z dne 9. julija 2009, Morren proti Nemčiji (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, točka 106).

43. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) je s sodbo z dne 14. decembra 2020 zavrnilo tožbo, ki jo je X vložil zoper ta ukrep pridržanja. X se je zoper to sodbo pritožil. Raad van State (državni svet) je s sodbo z dne 2. junija 2021¹⁹ pritožbo X razglasil za neutemeljeno.

44. X je 8. januarja 2021 pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) vložil tožbo zoper ohranitev ukrepa pridržanja. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo to sodišče, spada v okvir te tožbe.

45. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da bo o zakonitosti ohranitve pridržanja X presodilo samo od 8. decembra 2020. O zakonitosti pridržanja do 7. decembra 2020 je namreč presodilo v sodbi z dne 14. decembra 2020.

46. X se v podporo tožbi sklicuje na nemožnost odstranitve v razumnem roku. Državni sekretar v odgovor navaja, da postopek s prošnjo za izdajo potovalnega dokumenta še vedno teče in da maroški organi niso navedli, da tak dokument ne bo posredovan.

47. Predložitveno sodišče meni, da je treba pridobiti pojasnila o zahtevah, ki izhajajo iz prava Unije glede intenzivnosti sodnega nadzora v zadevah v zvezi s pridržanjem državljanov tretjih držav.

48. To sodišče sicer priznava pomen načela procesne avtonomije držav članic, vendar hkrati ne izključuje, da tako zahtevi po enakovrednosti in učinkovitosti, ki to načelo dopolnjujeta, kot tudi temeljne pravice, določene v členih 6, 24 in 47 Listine, nasprotujejo omejitvam, naloženim nizozemskim sodiščem, kar zadeva njihov preizkus zakonitosti pridržanja državljanov tretjih držav v položajih, na katere se nanašajo Direktiva 2008/115, Direktiva 2013/33 in Uredba št. 604/2013.

49. Predložitveno sodišče je najprej opozorilo na nizozemsko postopkovno pravilo, ki sodišču prepoveduje, da med meritornim preizkusom zakonitosti pridržanja po uradni dolžnosti izpostavi dejanske ali pravne elemente, nato pa navedlo, da se taka prepoved povsem enako uporablja, kadar je zadevna oseba „ranljiva oseba“ v smislu prava Unije, na primer mladoletnik.

50. To sodišče navaja, da v primerih, ko sodišče, ki obravnava tožbo, vloženo zoper ukrep pridržanja, kljub temu po uradni dolžnosti izpostavi dejanske ali pravne elemente, državni sekretar sistematično vložijo pritožbo pri Raad van State (državni svet), ki ji je vedno ugodeno.

51. V okviru postopka v glavni stvari ima predložitveno sodišče za obdobje od 8. decembra 2020 na voljo poročilo o razgovoru, ki obsega pol strani, in poročilo o spremljanju z dne 8. januarja 2021, naslovljeno „Vzorec 120 – Informacije v zvezi z odstranitvijo“. Zadnje navedeno poročilo, ki obsega štiri strani, je zgolj obrazec, na katerega organi navedejo konkretne ukrepe, ki jih sprejmejo za izvršitev odstranitve. Iz tega poročila je večinoma razvidno, da so na eni strani organi maroškim organom poslali nov pisni poziv, da bi izvedeli, ali se prošnja za potovalni dokument obravnava, na drugi strani pa še, da je X na razgovoru 6. januarja 2021 navedel, da ni s kraja pridržanja storil ničesar za pospešitev svoje vrnitve v Maroko.

52. To sodišče meni, da je iz tako skopega spisa nemogoče razbrati vsa upoštevna dejstva za presojo, ali je ohranjanje pridržanja zakonito. V obravnavani zadevi bi želelo izvedeti, zakaj nizozemski organi na eni strani menijo, da obstaja razumna možnost odstranitve, čeprav so

¹⁹ Glej sodbo Raad van State (državni svet) z dne 9. junija 2021 (št. 202006815/1/V3, NL:RVS:2021:1155), ki je na voljo na naslednjem spletnem naslovu: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>.

poslali že 21 pisnih pozivov za pridobitev potovalnega dokumenta, na drugi strani pa to sodišče še zanima, ali bi bilo mogoče predvideti manj prisilen ukrep, kot je pridržanje. Pa tudi če bi lahko ti organi pravno zadostno obrazložili, da drugi ukrepi ne bi omogočili priprave odstranitve na mejo, ne da bi bila ta preprečena, ker bi se ji X izognil, želi izvedeti, zakaj se organi zaradi osebnega položaja X kljub vsemu ne odpovedo pridržanju. V zvezi z zadnjim vidikom naj bi iz spisa zlasti izhajalo, da se X spopada s problematiko zasvojenosti. Zato bi bilo treba vedeti, kakšne posebne službe obstajajo v ustanovi za pridržanje, da lahko X pomagajo pri spopadanju s to problematiko.

53. Ker predložitveno sodišče ni pristojno za to, da po uradni dolžnosti preuči take elemente, meni, da je prikrajšano za možnost presoje zakonitosti ohranjanja pridržanja glede na vse upoštevne elemente. Za tak položaj bi bilo mogoče šteti, da ni združljiv s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, in sicer še toliko bolj, ker ni mogoče vložiti pritožbe zoper sodbe, ki se nanašajo na ohranjanje ukrepov pridržanja.

54. Če naj bo sodno varstvo v tovrstnih zadevah učinkovito, bi moralo biti po mnenju predložitvenega sodišča sodišče zmožno v celoti zagotoviti spoštovanje temeljne pravice do svobode iz člena 6 Listine. Ob upoštevanju člena 5 EKČP, člena 6 Listine in člena 52(1) Listine bi moralo imeti sodišče možnost zagotoviti spoštovanje pravila, po katerem ne sme biti nikomur odvzeta prostost, razen v taksativno navedenih primerih in v skladu s postopki, ki so predpisani z zakonom. Tako bi moralo imeti sodišče v primeru pridržanja na podlagi člena 15 Direktive 2008/115 možnost celostno in poglobljeno preveriti, ali so zahteve iz tega člena izpolnjene. Nizozemsko pravo, kot ga razlaga Raad van State (državni svet), takega celostnega preizkusa ne zagotavlja.

55. Predložitveno sodišče meni, da iz prava Unije izhaja, da mora sodišče, ki obravnava tožbo zoper pridržanje v skladu z Direktivo 2008/115, Direktivo 2013/33 ali Uredbo št. 604/2013, ob upoštevanju teže takega ukrepa po uradni dolžnosti aktivno in temeljito preučiti ter presoditi vsa dejstva in upoštevne elemente zakonitosti pridržanja, da lahko v vseh primerih, v katerih meni, da je to pridržanje nezakonito, odredi takojšnjo izpustitev zadevne osebe.

56. Predložitveno sodišče v zvezi s sodno prakso Sodišča ugotavlja, da je bilo v točki 49 sodbe z dne 6. novembra 2012, *Otis* in drugi²⁰, pojasnjeno, da mora imeti sodišče za to, „da lahko v skladu s členom 47 Listine odloči o spornih pravicah in obveznostih, ki izhajajo iz prava Unije, pristojnost za obravnavo vseh upoštevni dejanski in pravnih vprašanj v sporu, o katerem odloča“. Sklicuje se tudi na točki 36 in 40 sodbe z dne 15. marca 2017, *Al Chodor*²¹, v skladu s katerima pridržanje pomeni resen poseg v izvrševanje temeljne pravice do svobode, določene v členu 6 Listine, ter na točki 62 in 63 sodbe z dne 5. junija 2014, *Mahdi*²², v katerih je Sodišče med drugim razsodilo, da mora imeti sodni organ, ki odloča o predlogu za podaljšanje pridržanja, možnost, da poleg dejstev in dokazov, na katere se sklicuje upravni organ, ki je odredil začetno pridržanje, ter morebitnih pripomb zadevnega državljana tretje države ugotavlja vse druge elemente, ki so pomembni za odločitev, če meni, da je to potrebno, saj njegove pristojnosti v okviru nadzora nikakor ne morejo biti omejene na elemente, ki jih predloži upravni organ.

57. Predložitveno sodišče poleg tega navaja točki 140 in 142 sodbe z dne 14. maja 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*²³, v katerih je Sodišče poudarilo, da člena 47 Listine ni treba pojasnjevati z določbami prava Unije ali nacionalnega

²⁰ C-199/11, EU:C:2012:684.

²¹ C-528/15, EU:C:2017:213.

²² C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

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

prava, da bi se posameznikom podelila pravica, na katero se lahko sklicujejo, in da čeprav se v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, so države članice odgovorne za to, da v vsakem primeru zagotovijo spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva teh pravic.

58. Predložitveno sodišče še navaja, da je v zvezi z obveznostjo obrazložitve iz člena 8:77(1)(b) Awb določena izjema v členu 91(2) Vw 2000, saj se lahko Raad van State (državni svet), ki odloča o pritožbah zoper sodbe o pridržanju, izreče s skrajšano obrazložitvijo, v kateri je v bistvu navedeno samo to, da zadevna oseba ni navedla tehtnih očitkov.

59. Po mnenju predložitvenega sodišča taka izjema zadevnim osebam odvzema pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Po njegovem mnenju bi bilo treba člen 47 Listine razlagati tako, da dostop do pravnega varstva na področju prava tujcev zajema tudi pravico do vsebinsko obrazložene odločitve sodišča, ki odloča na drugi in zadnji stopnji, vsaj kadar je – kot v obravnavani zadevi – za vse druge kazenske in civilne upravnopravne sodne postopke v zadevni državi članici določena obveznost obrazložitve.

60. V teh okoliščinah je rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je državam članicam ob upoštevanju člena 47 [Listine] v povezavi s členoma 6 in 53 Listine ter ob upoštevanju člena 15(2)(b) Direktive 2008/115, člena 9(3) Direktive 2013/33 in člena 28(4) [Uredbe 604/2013] dovoljeno sodni postopek, v katerem je mogoče izpodbijati pridržanje, ki so ga odredili organi, urediti tako, da je sodišču prepovedano, da po uradni dolžnosti preuči vse vidike zakonitosti pridržanja, da o njih odloči in, če po uradni dolžnosti ugotovi, da je pridržanje nezakonito, to nezakonito pridržanje takoj odpravi ter odredi takojšnjo izpustitev tujca? Če [Sodišče] meni, da taka nacionalna ureditev ni združljiva s pravom Unije, ali to pomeni tudi, da mora sodišče, če ga tujec zaprosi za izpustitev, vedno po uradni dolžnosti aktivno in temeljito preučiti vsa upoštevana dejstva in elemente v zvezi z zakonitostjo pridržanja ter o njih odločiti?
2. Ali je ob upoštevanju člena 24(2) Listine v povezavi s členom 3, točka 9, Direktive 2008/115, členom 21 Direktive 2013/33 in členom 6 [Uredbe 604/2013] odgovor na prvo vprašanje drugačen, če je tujec, ki so ga organi pridržali, mladoleten?
3. Ali iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot je zagotovljena s členom 47 Listine v povezavi s členoma 6 in 53 Listine ter ob upoštevanju člena 15(2)(b) Direktive 2008/115, člena 9(3) Direktive 2013/33 in člena 28(4) [Uredbe 604/2013], izhaja, da mora sodišče katere koli stopnje, kadar tujec od njega zahteva, naj odpravi pridržanje in ga izpusti, v vsaki odločitvi o tej zahtevi zagotoviti zadostno vsebinsko obrazložitev, če je pravno sredstvo sicer vloženo na način, ki je predviden na Nizozemskem? Če Sodišče meni, da nacionalna sodna praksa, v skladu s katero zadostuje, da sodišče druge in torej najvišje stopnje izda odločbo brez vsakršne vsebinske obrazložitve v ta namen, ni združljiva s pravom Unije glede na način, na katerega je sicer na Nizozemskem urejeno to pravno sredstvo, ali to torej pomeni, da je treba tako pristojnost sodišča, ki odloča na drugi in torej najvišji stopnji v azilnih zadevah in rednih zadevah tujcev – glede na ranljivi položaj tujca, velik pomen postopkov v zvezi s tujci in ugotovitev, da ti postopki, ki se glede pravnega varstva razlikujejo od vseh drugih upravnih postopkov, za tujca določajo enaka skromna procesna jamstva kot postopek v zvezi

s pridržanjem – prav tako šteti za nezdržljivo s pravom Unije? Ali je ob upoštevanju člena 24(2) Listine odgovor na ta vprašanja drugačen, če je tujec, ki vloži tožbo zoper odločbo s področja prava tujcev, mladoleten?“

IV. Postopek pred Sodiščem

61. Sodišče se je najprej odločilo uvesti nujni postopek predhodnega odločanja v zadevi C-39/21 PPU, saj je bil X v času vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pridržan in mu je bila torej odvzeta prostost, pri čemer bi lahko bil poleg tega odgovor Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje odločilen za ohranitev tega pridržanja. Ker je ta zadeva povezana z zadevo C-704/20, je bila do obravnave po navedenem postopku upravičena tudi zadnjenavedena.

62. Zatem je Sodišče odločilo, da je treba ti zadevi obravnavati po rednem postopku. Ta odločitev je bila sprejeta po tem, ko je rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) 31. marca 2021 predložilo sporočilo, v skladu s katerim je z vmesnim sklepom z dne 26. marca 2021 končalo pridržanje X.

63. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) je z odločbo z dne 26. aprila 2021 X prisodilo odškodnino, ker je bilo njegovo pridržanje nezakonito in mu je povzročilo škodo. Vendar je to sodišče do prejema odgovorov Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje prekinilo odločanje o tem, ali je X lahko upravičen do povečane odškodnine.

64. Pisna stališča so predložili X, nizozemska vlada in Evropska komisija. Pred tem je v nujnem postopku predhodnega odločanja stališča predložil tudi C. Obravnava je potekala 1. marca 2022.

V. Analiza

A. Vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-704/20 in prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-39/21

65. Naj uvodoma pojasnim, da so določbe, ki jih je treba razložiti, v zadevi C-39/21 člen 15 Direktive 2008/115, v zadevi C-704/20 pa člen 9 Direktive 2013/33 in člen 28(4) Uredbe št. 604/2013.²⁴ Čeprav se zadeva C-704/20 nanaša na sodni nadzor nad pridržanjem, zadeva C-39/21 pa na sodni nadzor nad ohranjanjem pridržanja, sem se zavestno odločil za člen 15 Direktive 2008/115 in člen 9 Direktive 2013/33 v celoti, saj – kot bom pojasnil v nadaljevanju – menim, da je treba ugotovitve izpeljati iz več določb vsakega od teh členov, ki jih je treba razlagati skupaj.²⁵

²⁴ Ta določba napotuje zlasti na člen 9 Direktive 2013/33.

²⁵ Tako poudarjam, da se sicer lahko zdi člen 15(3) Direktive 2008/115 v zadevi C-39/21 še posebej upošteven, saj se tožba zoper ohranjanje pridržanja obravnava kot eden od načinov „pregleda [pridržanja] v razumnih časovnih presledkih“, naloženega s prvim stavkom te določbe, vendar je treba po mojem mnenju v analizi upoštevati preostale določbe tega člena, še zlasti odstavek 1, ki določa razloge za pridržanje, in odstavek 2, v katerem so zlasti izoblikovani načelo in nekatera pravila sodnega nadzora nad pridržanjem. Naj k temu še dodam, da sta v nizozemskem pravu sodni nadzor nad pridržanjem in njegovim ohranjanjem tesno povezana, saj je mogoče – kot v svojih stališčih pojasnjuje nizozemska vlada – v okviru tožbe, vložene zoper ohranjanje pridržanja, načeloma znova presoditi vse pogoje za pridržanje.

66. V okviru skupnih standardov, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije, je zakonska podlaga pridržanja za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav večinoma sestavljena iz členov od 15 do 17 Direktive 2008/115, za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki so prosilci za mednarodno zaščito, pa iz členov od 8 do 11 Direktive 2013/33 in člena 28 Uredbe št. 604/2013.

67. Razlogi za pridržanje, določeni s pravom Unije, so za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav navedeni v členu 15 Direktive 2008/115, za državljane tretjih držav, ki so prosilci za mednarodno zaščito, pa v členu 8 Direktive 2013/33 in členu 28 Uredbe št. 604/2013. Te določbe, ker je z njimi opredeljena ureditev, ki se uporablja za pridržanje in ohranjanje pridržanja, omogočajo opredelitev pogojev zakonitosti ukrepov pridržanja. Ti pogoji se nanašajo zlasti na pristojnost organa, ki je sprejel akt o pridržanju, nevarnost pobega pridržane osebe, zadostnost drugih ukrepov, ki so manj omejevalni kot pridržanje, skrbnost uprave v postopku odstranitve in varstvo, do katerega so upravičene ranljive osebe.

68. Po teh pojasnilih bom vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-704/20 in prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-39/21 obravnaval skupaj. Ne zdi se mi namreč, da bi morala biti vloga sodišča temeljno različna glede na to, ali mora odločati o zakonitosti pridržanja ali ohranjanja pridržanja,²⁶ oziroma glede na to, ali je o pridržanju odločeno v okviru Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ali Uredbe št. 604/2013. Čeprav razlogi za pridržanje in ohranjanje pridržanja niso enaki, so vodilna načela, na podlagi katerih je mogoče opredeliti vlogo sodišča, v obeh primerih skupna.

69. Naj že takoj navedem, da je zakonodajalec Unije izoblikoval nekaj skupnih pravil v zvezi s sodnim nadzorom nad pridržanjem in ohranjanjem pridržanja državljanov tretjih držav.

70. Tako pridržanje nezakonito prebivajočega državljanja tretje države v skladu s členom 15(2) Direktive 2008/115²⁷ odredi upravni ali sodni organ na podlagi pisne in obrazložene odločbe. Če pridržanje odredi upravni organ, mora zadevna država članica bodisi (primer iz člena 15(2)(a) te direktive) zagotoviti „hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja“ bodisi (primer iz člena 15(2)(b) navedene direktive) „zadevnemu državljanu tretje države zagotovi[ti] pravico, da začne postopek, s katerim se zakonitost pridržanja hitro pregleda“. Poleg tega člen 15(3) iste direktive določa, da „se na zahtevo zadevnega državljanja tretje države ali po uradni dolžnosti pridržanje pregleda v razumnih časovnih presledkih“ in da „[v] primeru podaljšanja pridržanja pregled nadzira sodni organ“.

71. Kar zadeva državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki so prosilci za mednarodno zaščito, Direktiva 2013/33 določa podobna pravila tako za sodni nadzor nad pridržanjem (člen 9(3) te direktive) kot tudi nad ohranjanjem pridržanja (člen 9(5) navedene direktive).

72. Zakonodajalec Unije v vseh teh določbah nalaga sodni nadzor, ki se lahko opravi bodisi na zahtevo zadevnega državljanja tretje države bodisi po uradni dolžnosti. Navedene določbe – katerih namen je ob upoštevanju pomena temeljne pravice do svobode in teže posega v to

²⁶ Kot je Sodišče že navedlo, sta pridržanje in njegovo podaljšanje analogna, saj se z obema zadevnemu državljanu tretje države odvzame prostost: glej v zvezi z Direktivo 2008/115 sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 59 in navedena sodna praksa). Enako je mogoče ugotoviti v zvezi s pridržanjem in ohranjanjem pridržanja.

²⁷ Po mnenju Sodišča ta določba skupaj s členom 9(3) Direktive 2013/33 pomeni konkretizacijo pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine, na zadevnem področju (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 289).

pravico, ki ga pomeni pridržanje,²⁸ državljane tretjih držav zavarovati pred samovoljnim pridržanjem – se torej nanašajo na to, da se v vseh državah članicah zagotovi sodni nadzor nad odločbami o pridržanju in nato ohranjanju pridržanja, da se tako preizkusi zakonitost teh odločb.

73. Vendar ta zakonodajalec ni določil skupnih standardov v zvezi z obsegom nadzora, ki ga mora opraviti sodišče pri preverjanju zakonitosti pridržanja ali ohranjanja pridržanja. Natančneje, navedeni zakonodajalec ni izrecno določil, da mora sodišče pri nadzoru nad zakonitostjo pridržanja preučiti vse dejanske in pravne elemente, za katere meni, da so upoštevni, ne glede na tožbene razloge in trditve, navedene v postopku pred njim. Način tega nadzora torej spada v procesno avtonomijo držav članic.

74. Preveriti je treba, ali je člen 8:69(1) Awb v delu, v katerem preizkus, ki ga po uradni dolžnosti opravi sodišče, pristojno za preučitev zakonitosti pridržanja ali njegovega ohranjanja, omejuje samo na tožbene razloge in trditve, ki jih navede državljan tretje države, znotraj meja, določenih za procesno avtonomijo držav članic.

75. V zvezi s tem opozarjam, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, v notranjem pravnem redu posamezne države članice v skladu z načelom postopkovne avtonomije določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic posameznikov, vendar le če niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če z njimi ni v praksi onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, priznanih s pravom Unije (načelo učinkovitosti).²⁹

76. Iz tega sledi, da morata biti za to, da lahko država članica v položajih, ki jih ureja pravo Unije, uveljavlja načelo procesne avtonomije, izpolnjena dva kumulativna pogoja, in sicer spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti.³⁰

77. V zvezi z načelom učinkovitosti je Sodišče že razsodilo, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. S tega vidika je treba glede na primer upoštevati osnovna načela nacionalnega pravnega sistema, kot so načelo varstva pravic obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka.³¹

78. Ob tem je treba poudariti, da je načelo učinkovitosti izpolnjeno le, če je zadevno postopkovno pravilo v skladu s pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine.³² Obveznost držav članic, da zagotovijo učinkovitost pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, tako zajema zahtevo po zagotovitvi sodnega varstva, določeno v členu 47 Listine, ki

²⁸ Glej zlasti sodbo z dne 25. junija 2020, *Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito)* (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točka 105 in navedena sodna praksa).

²⁹ Glej zlasti sodbe z dne 10. marca 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.* (C-949/19, EU:C:2021:186, točka 43 in navedena sodna praksa); z dne 15. aprila 2021, *État belge (Elementi, nastali po odločbi o predaji)* (C-194/19, EU:C:2021:270, točka 42 in navedena sodna praksa), in z dne 22. aprila 2021, *Profi Credit Slovakia* (C-485/19, EU:C:2021:313, točka 52 in navedena sodna praksa).

³⁰ Glej sodbo z dne 17. marca 2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, točka 25).

³¹ Glej med drugim sodbo z dne 9. septembra 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrnitev naknadne prošnje – rok za tožbo)* (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 42 in navedena sodna praksa).

³² Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi *An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara* in drugi (C-64/20, EU:C:2021:14), v katerih je navedeno, da se „zahteva po učinkovitosti, ki se razume kot pogoj za uporabo načela postopkovne avtonomije [...], v praksi prekriva s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 47 Listine“ (točka 41).

jo mora nacionalno sodišče spoštovati. To varstvo mora biti zagotovljeno tako pri določitvi sodišč, pristojnih za odločanje o pravnih sredstvih, ki se opirajo na pravo Unije, kot pri opredelitvi postopkovnih pravil v zvezi s temi pravnimi sredstvi.³³

79. Torej je mogoče osrednji izziv teh zadev opredeliti tako: ali je nacionalno postopkovno pravilo – ki preprečuje, da bi nacionalno sodišče po uradni dolžnosti preučilo tožbene razloge v zvezi s kršitvijo prava Unije, ker učinkuje tako, da se temu sodišču prepreči preizkus zakonitosti ukrepa pridržanja ali ohranjanja pridržanja z vidika vseh razlogov, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti tak ukrep, po potrebi tudi onkraj tožbenih razlogov in trditev, ki jih je navedla tožeča stranka – v skladu s pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine?

80. Sodišče je v drugih kontekstih, v katerih ni izpostavljena pravica do svobode, zagotovljena s členom 6 Listine, že razsodilo, da načelo učinkovitosti načeloma ne zahteva, da nacionalna sodišča po uradni dolžnosti preizkusijo razlog glede kršitve določb prava Unije, kadar bi jih preizkus tega razloga obvezoval, da prekoračijo meje spora, kot so ga opredelile stranke, in se oprejo na druga dejstva in okoliščine od tistih, ki jih je v utemeljitev predloga navedla stranka, ki ima interes, da se te določbe uporabijo.³⁴

81. Po mnenju Sodišča je ta omejitev pristojnosti nacionalnega sodišča utemeljena z načelom, v skladu s katerim dajo pobudo za začetek postopka stranke, in zato nacionalno sodišče, kadar nacionalno postopkovno pravo zadevni stranki daje dejansko možnost navajati razlog, ki temelji na pravu Unije, lahko deluje po uradni dolžnosti le v izjemnih primerih, v katerih javni interes zahteva njegovo delovanje.³⁵

82. V zvezi s tem ugotavljam, da člen 8:69(1) Awb ne učinkuje tako, da bi bilo državljanom tretjih držav preprečeno navesti enega ali več tožbenih razlogov v zvezi z nezdržljivostjo njihovega pridržanja ali ohranjanja tega pridržanja s pogoji, določenimi z upoštevničnimi standardi sekundarne zakonodaje Unije.³⁶ Sodišču, ki mu je zadeva predložena, ta nacionalna določba torej ne preprečuje preizkusa tožbenih razlogov v zvezi s kršitvijo prava Unije, ki jih navede tožeča stranka v podporo tožbi zoper svoje pridržanje ali njegovo ohranjanje. To sodišče lahko tako ob upoštevanju tožbenih razlogov, navedenih pred njim, izvaja nadzor v okviru neomejene sodne pristojnosti, katerega pomen je Sodišče potrdilo v sodbi z dne 5. junija 2014, Mahdi³⁷.

83. Naj v zvezi s tem spomnim, da mora biti po mnenju Sodišča nacionalnemu sodišču v okviru nadzora, ki ga mora opraviti, omogočeno, da odloča o vseh dejanskih in pravnih elementih, pomembnih za ugotovitev, ali je pridržanje zadevnega državljana tretje države upravičeno. Zato mora biti temu sodišču omogočeno, da upošteva tako dejstva in dokaze, na katere se sklicuje upravni organ, ki je odredil pridržanje, kot tudi vse morebitne pripombe zadevnega državljana tretje države. Poleg tega mora imeti možnost, da ugotavlja vse druge elemente, ki so pomembni za odločitev, če meni, da je to potrebno. Iz tega sledi, da pristojnosti sodnega organa nikakor ne

³³ Glej med drugim sodbi z dne 17. julija 2014, Sánchez Morcillo in Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, točka 35 in navedena sodna praksa), in z dne 22. aprila 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, točka 54 in navedena sodna praksa). Sodišče je tudi pojasnilo, da načelo učinkovitosti „ne vsebuje zahtev, ki bi presegle zahteve, ki izhajajo iz temeljnih pravic, ki so zagotovljene z Listino, zlasti iz pravice do učinkovitega sodnega varstva“: glej sodbo z dne 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 43).

³⁴ Glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 1995, van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441, točka 22), in z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 36). Glej tudi nedavno sodbo z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, točka 135 in navedena sodna praksa).

³⁵ Glej med drugim sodbo z dne 26. aprila 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, točka 33 in navedena sodna praksa).

³⁶ Glej po analogiji med drugim sodbo z dne 26. aprila 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, točka 34 in navedena sodna praksa).

³⁷ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

morejo biti omejene na elemente, ki jih predloži zadevni upravni organ.³⁸ Poleg tega mora biti pristojnemu sodnemu organu omogočeno, da v primeru, ko prvotno odrejeno pridržanje ni več upravičeno, odločitev upravnega organa nadomesti s svojo.³⁹

84. Nizozemska vlada v podporo združljivosti člena 8:69(1) Awb s pravom Unije v posebnih okoliščinah pridržanja trdi – podobno kot sem že navedel – da možnost državljanov tretjih držav, da pred nacionalnim sodiščem navedejo vse očitke, za katere menijo, da so upoštevni, ni omejena, pri čemer ima navedeno sodišče tudi možnost v pravni jezik prevesti elemente dejanskega stanja, ki jih navedejo ti državljani tretjih držav. Ta vlada dodaja, da so za razliko od tistega, kar obstaja v splošnem upravnem pravu, na področju pridržanja določena dodatna jamstva, med njimi sistematična preučitev, ki jo sodišče opravi, tudi če ni vložena tožba, obravnava in pomoč odvetnika, specializiranega za to področje. Poleg tega naj bi moral pristojni upravni organ preveriti merila za zakonitost pridržanja in njegovega ohranjanja, zato naj sodišču upravičeno ne bi bilo treba ponovno izvesti tako obsežnega nadzora, ki bi presegal očitke, ki jih navede zadevna stranka.

85. Vendar menim, da s pravkar navedenimi jamstvi ni mogoče zagotoviti učinkovitosti sodnega varstva, do katerega morajo biti upravičeni državljani tretjih držav, v zvezi s katerimi je bil izrečen ukrep pridržanja ali ohranjanja pridržanja, saj bi bilo lahko s členom 8:69(1) Awb poseženo v polno učinkovitost tožbe, vložene zato, da sodišče odloči o zakonitosti takega ukrepa.

86. Kar zadeva pravico do svobode, zagotovljeno s členom 6 Listine, mora biti pravica do učinkovitega sodnega varstva brezhibna in brez kakršnega koli mrtvega kota. Čeprav se njen obseg spreminja glede na poseben okvir in posebne okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okvir, v katerem je bil sprejet, in pravna pravila, ki urejajo zadevno področje,⁴⁰ menim, da mora biti pravica do učinkovitega sodnega varstva, kadar gre za pravico do svobode, dosledno in strogo zagotovljena, tako da se omogoči celosten nadzor nad zakonitostjo ukrepov odvzema prostosti z vidika njihovega obsega in intenzivnosti. Menim, da ti elementi kažejo na to, da bi bilo treba k problematiki preizkusa tožbenih razlogov v zvezi s kršitvijo prava Unije, ki ga opravijo nacionalna sodišča, pristopiti tako, da bi se za preverjanje morebitnih kršitev pravice do svobode uporabljal poseben pristop.

87. V zvezi s tem poudarjam, da je Sodišče že razsodilo, da je treba glede na pomen pravice do svobode in težo posega v to pravico, ki ga pomeni ukrep pridržanja, omejitve pri izvrševanju te pravice določiti v mejah tega, kar je nujno potrebno.⁴¹ Zato je vsako pridržanje, odrejeno na podlagi Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ali Uredbe št. 604/2013, strogo urejeno z določbami teh direktiv in uredbe, da se zagotovi spoštovanje načela sorazmernosti v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zelenimi cilji na eni strani ter spoštovanje temeljnih pravic zadevnih

³⁸ Glej sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 62). Glej tudi sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 65).

³⁹ Glej sodbi z dne 5. junija 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 62), in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 293).

⁴⁰ Glej med drugim sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102); z dne 9. februarja 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, točka 33), in z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 41).

⁴¹ Glej med drugim sodbi z dne 14. septembra 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, točka 40), in z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 56 in navedena sodna praksa).

oseb na drugi strani.⁴² Ukrepi pridržanja, sprejeti na podlagi upoštevni določb sekundarne zakonodaje Unije, tako ne smejo biti v nasprotju s pravico do svobode državljanov tretjih držav, za katere veljajo taki ukrepi, kot je zagotovljena s členom 6 Listine.⁴³

88. Poleg tega je treba značilnosti pravnih sredstev, ki so jih države članice uvedle, da bi državljanom tretjih držav omogočile uveljavljanje njihovih pravic, opredeliti v skladu s členom 47 Listine, ki določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v navedenem členu.⁴⁴ Države članice morajo namreč, ko izvajajo pravo Unije, zagotoviti spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene v členu 47, prvi odstavek, Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva.⁴⁵

89. Poleg tega je treba poudariti, da po navedbah Sodišča za odločbo o odreditvi pridržanja zadevne državljan tretje države ali o podaljšanju njegovega pridržanja – ker posega v njegovo pravico do svobode, določeno v členu 6 Listine – veljajo stroga jamstva, in sicer zlasti varstvo pred samovoljnim ravnanjem. Tako varstvo pa med drugim pomeni, da je mogoče pridržanje odrediti ali podaljšati le ob upoštevanju splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje.⁴⁶ Prav učinkovitost sodnega nadzora pridržanja ali ohranjanja pridržanja omogoča, da se državljanom tretjih držav zagotovijo pravice, ki jih imajo na podlagi teh pravil.⁴⁷

90. Prav tako je treba poudariti, da pomeni omejitev področja preizkusa, ki ga mora opraviti sodišče pri nadzoru nad zakonitostjo pridržanja ali ohranjanja pridržanja, omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine, ki je v skladu s členom 52(1) Listine upravičena le, če je predpisana z zakonom, če spoštuje bistveno vsebino navedene pravice ter če je ob spoštovanju načela sorazmernosti potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, oziroma je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.⁴⁸

⁴² Glej v zvezi z Direktivo 2008/115 med drugim sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 40 in navedena sodna praksa). Sodišče je tudi navedlo, da pojem „pridržanje“ v smislu direktiv 2008/115 in 2013/33 „zajema isto resničnost“: glej sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 224). Poleg tega po mnenju Sodišča iz besedila, sistematike in nastanka člena 8 Direktive 2013/33 izhaja, da je možnost pridržanja prosilca pogojena s spoštovanjem vrste pogojev, katerih namen je strogo regulirati uporabo tega ukrepa: glej med drugim sodbi z dne 14. septembra 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, točka 41), in z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 57).

⁴³ Glej v zvezi z Direktivo 2008/115 med drugim sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 41).

⁴⁴ Glej med drugim sodbi z dne 10. marca 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, točka 44), in z dne 24. novembra 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 in C-226/19, EU:C:2020:951, točka 42).

⁴⁵ Glej med drugim sodbo z dne 15. aprila 2021, État belge (Elementi, nastali po odločbi o predaji) (C-194/19, EU:C:2021:270, točka 43 in navedena sodna praksa).

⁴⁶ Glej sodbo z dne 10. marca 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, točka 62). Sodišče se je v sodbi z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), sklicevalo na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 5(1) EKČP, iz katere izhaja, da mora biti izvršitev ukrepa odvzema prostosti, da bi bila v skladu s ciljem zaščite posameznika proti arbitrarnim posegom, med drugim brez elementov slabe vere ali prevare s strani organov, skladna z namenom omejitev, ki so dopuščene v ustrezni točki člena 5(1) EKČP, poleg tega pa mora med odvzemom prostosti in navajanim razlogom obstajati sorazmernost (točka 81 te sodbe, ki se sklicuje na sodbo ESČP z dne 29. januarja 2008, Saadi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, točke od 68 do 74).

⁴⁷ Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi D. H. (C-704/17, EU:C:2019:85), ki navaja, da „je to, ali vsebinski pogoji iz člena 8 in jamstva iz člena 9 Direktive 2013/33 v povezavi s členom 47 Listine zagotavljajo varstvo prosilcev, kot bi ga morali, odvisno od učinkovitosti sodnega nadzora nad odločbami o pridržanju“ (točka 70).

⁴⁸ Glej po analogiji, kar zadeva garancijo za dobro izvedbo kot pogoj za dopustnost vseh pravnih sredstev na področju javnih naročil, sodbo z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi (C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 49 in navedena sodna praksa). Glej tudi po analogiji v zvezi z obveznostjo izčrpanja razpoložljivih upravnopravnih pravnih sredstev, preden se lahko vloži pravno sredstvo za ugotovitev kršitve pravice do varstva osebnih podatkov, sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točka 62 in navedena sodna praksa).

91. Menim, da bi bilo v nasprotju tako z bistveno vsebino pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene s členom 47 Listine, ki jo je treba priznati pridržani osebi, kot tudi z zaščito te osebe pred samovoljnim pridržanjem, ki izhaja iz člena 6 Listine, to, da je sodišču lahko preprečeno, da tako osebo izpusti na prostost, čeprav bi na podlagi elementov, ki jih ima na voljo, ugotovilo, da je tako pridržanje nezakonito. Vsaka drugačna razlaga bi ustvarila vrzel v varstvu pred samovoljnim pridržanjem, kar bi bilo v nasprotju s pomenom osebne svobode v demokratični družbi.⁴⁹

92. Posledica okoliščine, da lahko sodišče zgolj odgovori na tožbene razloge in trditve, navedene pred njim, ne da bi lahko po uradni dolžnosti izpostavilo še druge razloge in trditve, je lahko ta, da je oseba pridržana in je njeno pridržanje ohranjeno, čeprav pogoji zanj niso izpolnjeni. Vendar je iz več določb sekundarne zakonodaje Unije, s katerimi sta udeležena pravica do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljena s členom 47 Listine, in varstvo zoper samovoljno pridržanje, ki izhaja iz člena 6 Listine, razvidno, da je takojšnja izpustitev na prostost obvezna, če je pridržanje nezakonito ali neupravičeno. Tako je v zadnjem stavku člena 15(2) Direktive 2008/115 navedeno, da „[č]e je pridržanje nezakonito, se zadevna državljana tretje države nemudoma izpusti“. Takojšnja izpustitev zadevne osebe je določena tudi v členu 15(4) te direktive, kadar pridržanje ni več upravičeno, to je „[k]adar s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker pogoji iz odstavka 1 niso več izpolnjeni“. Poleg tega člen 9(3) Direktive 2013/33 določa, da „[k]adar se v okviru sodnega pregleda izkaže, da je pridržanje nezakonito, se zadevnega prosilca nemudoma izpusti“.

93. Ker sodišče, ki mu je zadeva predložena, ne more po uradni dolžnosti izpostaviti nekaterih razlogov in trditve, menim, da s procesnimi jamstvi, ki jih navaja nizozemska vlada, ni mogoče preprečiti tveganja, da bi bila oseba pridržana ali bi bilo njeno pridržanje ohranjeno, čeprav pogoji za tak ukrep niso izpolnjeni, kar je v neposrednem nasprotju z določbami sekundarne zakonodaje Unije, ki sem jih pravkar navedel in ki jih je treba razlagati v skladu s temeljnimi pravicami, zavarovanimi z Listino.

94. V takem položaju sodnega varstva, ki ga uživa ta oseba, po mojem mnenju ni mogoče šteti za učinkovito. V okviru tožbe zoper ukrep pridržanja ali ohranjanja pridržanja je treba namreč vzpostaviti povezavo med učinkovitostjo te tožbe in obvezno izpustitvijo državljana tretje države na prostost, takoj ko niso izpolnjeni pogoji, ki omogočajo sprejetje takega ukrepa. Iz tega sledi, da učinkovito sodno varstvo državljana tretje države, za katerega velja ukrep pridržanja ali ohranjanja pridržanja, ni zagotovljeno, če je sodišču, katerega naloga je nadzor nad zakonitostjo tega ukrepa, z nacionalnim postopkovnim pravilom preprečeno, da tega državljana tretje države izpusti na prostost, čeprav bi na podlagi elementov, ki jih ima na voljo, ugotovilo, da ni mogoče ugotoviti nobenega veljavnega razloga za pridržanje. Poleg tega bi lahko uporaba takega postopkovnega pravila v zvezi s pridržanjem škodovala polnemu učinku splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje, s čimer bi bili zadevni državljani tretjih držav prikrajšani za uživanje pravic, ki jih imajo na podlagi teh pravil.

95. Tako menim, da lahko omejitev obsega sodnega nadzora samo na tožbene razloge in trditve, ki jih navede tožeča stranka, privede do kršitve določb sekundarne zakonodaje Unije, s katerimi je nacionalnim organom naložena obveznost, da izpustijo osebo, ki ji je nezakonito odvzeta prostost. Zato samodejna in obvezna narava izpustitve na prostost, kadar pogoji za pridržanje ali njegovo ohranjanje niso izpolnjeni, po mojem mnenju omejuje manevrski prostor, ki ga imajo države članice za opredelitev postopkovnih pravil pravnih sredstev pred sodišči, saj zanje velja obveznost

⁴⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2019, Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, točka 44 in navedena sodna praksa ESČP).

rezultata. V skladu s to obveznostjo je treba zagotoviti, da so navedena pravna sredstva organizirana na način, da pridržanim državljanom tretjih držav dajejo zagotovilo, da pristojni nacionalni organi tega pridržanja ne bodo ohranili, če niso izpolnjeni pogoji za tak ukrep. Glede na pomen pravice do svobode, ki ga je velikokrat poudarilo Sodišče, bi se mi zdelo še posebej neprimerno sprejeti, da lahko nacionalno postopkovno pravilo pripomore k nadaljnjemu obstoju dvomov glede zakonitosti akta, s katerim je odrejeno pridržanje ali ohranjanje pridržanja.⁵⁰

96. V zvezi s trditvijo nizozemske vlade, ki sem jo že omenil, to je, da naj bi bila pristojnemu upravnemu organu naložena obveznost preverjanja meril zakonitosti pridržanja in njegovega ohranjanja, kar naj bi upravičevalo okoliščino, da sodišču ni treba opraviti še enega tako obsežnega nadzora, ki bi presegal očitke, ki jih navaja tožeča stranka, podobno kot Komisija ugotavljam, da so pogoji zakonitosti pridržanja obvezni tako za pristojni upravni organ kot za sodišče. Zato menim, da je sporno šteti, da bi moral ta organ v vsakem primeru preizkusiti, ali so taki pogoji izpolnjeni, medtem ko bi bila vloga sodišča v zvezi s tem omejena na podlagi postopkovnega pravila, s katerim mu je preprečeno odločati onkraj očitkov, ki jih navede zadevna stranka. Drugače povedano, omejitev pristojnosti sodišča, medtem ko pristojnost upravnega organa ni omejena, se mi zdi hkrati protislovna in nezdružljiva z obvezno naravo pogojev zakonitosti pridržanja.

97. Naj poleg tega opozorim, da je varuh osebne svobode sodišče.⁵¹ Torej se zdi sistem, v skladu s katerim mora pristojni upravni organ izčrpno preučiti pogoje pridržanja, medtem ko sodišče, ki nadzira zakonitost takega ukrepa, nima enako široke pristojnosti, neuravnotežen in z njim državljanu tretje države ni mogoče zagotoviti učinkovitega sodnega varstva. Sodišče, ne pa ta upravni organ mora imeti zadnjo besedo v zvezi s tem, ali pridržanje ali njegovo ohranjanje izpolnjuje obvezne pogoje, določene z zakonom.

98. Iz navedenega izhaja, da mora sodišče, kadar mora opraviti nadzor nad zakonitostjo pridržanja ali njegovega ohranjanja, preveriti upoštevanje splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje.⁵² Menim, da je uporaba člena 8:69(1) Awb, ker je z njim to preverjanje omejeno na tožbene razloge in trditve, ki jih navede tožeča stranka, v okviru nadzora nad zakonitostjo ukrepa pridržanja nezdružljiva s pravom Unije, saj se z njo ne spoštuje načelo učinkovitosti.

99. V podporo tej ugotovitvi nezdružljivosti še ugotavljam, da navedeno postopkovno pravilo privede do tega, da je ukrep odvzema prostosti pod sodnim nadzorom, katerega obseg se razlikuje glede na to, ali je pridržanje odredil upravni organ ali je to storilo kazensko sodišče.

100. Naj v zvezi s tem opozorim, da Raad van State (državni svet) v predložitveni odločbi navaja, da se člen 8:69 Awb ne uporablja za kazenske postopke. To pomeni, da se kazenskemu sodišču pri nadzoru nad zadevnim ukrepom odvzema prostosti ni treba omejiti na razloge ali trditve, ki jih navede osumljenec ali tožilec. Raad van State (državni svet) v zvezi s tem poudarja, da je v tem primeru samo kazensko sodišče tisto, ki odredi tak ukrep, kar je po njegovem mnenju pomembna razlika v primerjavi s sprejetjem ukrepa pridržanja, ki ga sprejme pristojni upravni organ.

⁵⁰ Tu se opiram na izraze, ki jih je Sodišče na drugem področju uporabilo v sodbi z dne 17. decembra 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Visoka oblast (14/59, EU:C:1959:31, str. 474).

⁵¹ Naj spomnim, da člen 5(4) EKČP določa pravico oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, da „hitro“ prejmejo sodno odločbo o zakonitosti svojega pridržanja in končanju odvzema prostosti, če se ta izkaže za nezakonitega: glej zlasti sodbo ESČP z dne 4. decembra 2018, Ilseher proti Nemčiji (CE:ECHR:2018:1204/JUD001021112, točka 251).

⁵² V zvezi z vprašanjem odvisnosti X v zadevi C-39/21 menim, da spada med ta pravila tisto iz člena 16(3) Direktive 2008/115, ki določa, da se „[p]osebna pozornost [...] posveti razmeram ranljivih oseb“ in da se „[z]agotovi [...] nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje“.

101. Vendar – in čeprav se s tema vrstama ukrepov uresničujeta različna cilja – nič manj ne drži, da gre v obeh primerih za ukrep odvzema prostosti, ki ga je mogoče odrediti izključno pod pogoji, navedenimi v zakonu. Utemeljitev različnega obsega sodnega nadzora s tem, da spadata ukrepa odvzema prostosti v dve različni veji nacionalnega prava, in sicer v kazensko pravo na eni strani in upravno pravo na drugi strani, se mi ne zdi zadostna. Poleg tega se mi zdi paradoksalno, da je oseba, osumljena storitve kaznivega dejanja, upravičena do večjega sodnega varstva od osebe, ki storitve tovrstnega dejanja ni osumljena.

102. Naj k temu še dodam, da zadevno nacionalno postopkovno pravilo ni združljivo z dejstvom, da dokazno breme glede nujnosti in sorazmernosti ukrepa pridržanja ali ohranjanja pridržanja nosi organ, ki se je odločil tak ukrep odrediti. To pravilo namreč lahko privede do tega, da je sodišče, ki mu je zadeva predložena – ker tožeča stranka posebnega tožbenega razloga ali trditve ni navedla – prikrajšano za možnost, da zlasti preveri, ali je pristojni upravni organ dokazal, da manj omejevalni ukrep ne bi zadostoval. Vendar menim, da mora biti to sodišče ne glede na to, kakšne tožbene razloge in trditve je navedla tožeča stranka, pristojno za to, da preveri, ali je ta organ pravilno zadostil dokaznemu bremenu, ki ga nosi. Če navedeno sodišče meni, da spis, ki mu ga je navedeni organ predložil in ki se po potrebi dopolni z elementi, zbranimi v okviru kontradiktorne razprave pred njim, ne zadostuje za utemeljitev ukrepa pridržanja ali njegovega ohranjanja, mu nobeno nacionalno pravilo ne sme preprečevati takojšnje izpustitve osebe, v zvezi s katero je bil tak ukrep sprejet.

103. Menim tudi, da samovoljnega pridržanja ni mogoče razumno utemeljiti z načelom pravne varnosti. Kar zadeva učinkovit potek postopka, zlasti v zvezi z zamudami, neločljivo povezanimi s presojo novih razlogov,⁵³ menim, da s hitrostjo, s katero je treba opraviti sodni nadzor, ni mogoče utemeljiti delnega preizkusa zakonitosti pridržanja.

104. Poleg tega je treba poudariti, da lahko v skladu s pravom Unije ukrep pridržanja ali njegovega ohranjanja odredi bodisi sodni bodisi upravni organ.

105. Menim, da bi moral biti nadzor, ki ga opravi sodišče, kadar je pri njem vložena tožba zoper ukrep pridržanja ali njegovega ohranjanja, z vidika intenzivnosti in obsega enakovreden nadzoru, ki ga opravi isto sodišče, kadar mora v skladu z nacionalnim pravom sprejeti tako odločbo.

106. Z uporabo postopkovnega pravila, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, se po mojem mnenju krši zahteva po enotnosti nadzora nad zakonitostjo pridržanja med državami članicami. Nadzor nad zakonitostjo pridržanja „z variabilno geometrijo“ se mi ne zdi združljiv z ugotovitvijo, da so pogoji, pod katerimi je mogoče pridržanje odrediti, harmonizirani s sekundarno zakonodajo Unije. Z razhajanjem pri obsegu tega nadzora med državami članicami je tako lahko poseženo v učinkovitost vsebinskih pravil, s katerimi so na ravni Unije določeni pogoji pridržanja državljana tretje države ali ohranjanja tega pridržanja.

107. Tako razlaga upoštevni določbi sekundarne zakonodaje Unije v smislu, da sodišču, ki mu je zadeva predložena, nalagajo nadzor nad spoštovanjem pogojev, ki se zahtevajo za pridržanje državljana tretje države ali ohranjanje njegovega pridržanja ne glede na tožbene razloge ali trditve, ki jih je ta navedel, privede do zmanjšanja razlik v zvezi z obsegom sodnega varstva, do katerega je ta državljan tretje države upravičen, glede na to, ali se je zadevna država članica

⁵³ Glej med drugim sodbi z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 38), in z dne 7. avgusta 2018, Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, točka 52 in navedena sodna praksa).

odločila, da pristojnost za sprejetje ukrepa pridržanja ali njegovega ohranjanja podeli sodnemu ali upravnemu organu. Enotno sodno varstvo v državah članicah gotovo pripomore k zagotavljanju učinkovitosti tega varstva v skladu s členom 47 Listine.

108. Menim, da enaka zahteva po enotnem sodnem nadzoru nad zakonitostjo pridržanja velja tudi glede na to, ali se je država članica odločila za samodejni nadzor ali za nadzor na podlagi pravnega sredstva, ki ga vloži zadevna oseba.

109. Skratka, menim, da izbira, ki je državam članicam prepuščena na eni strani v zvezi s tem, ali ukrep pridržanja ali ohranjanja pridržanja sprejme upravni ali sodni organ, na drugi strani pa v zvezi s sodnim nadzorom nad takim ukrepom, ki ga odredi upravni organ, po uradni dolžnosti ali na podlagi vloženega pravnega sredstva, v praksi ne sme privedi do razlik med državami članicami, kar zadeva obseg sodnega nadzora nad zakonitostjo tega ukrepa.

110. Na podlagi vseh teh elementov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-704/20, in prvo vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-39/21, odgovori, da je treba člen 15 Direktive 2008/115, člen 9 Direktive 2013/33 in člen 28 Uredbe št. 604/2013 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki mora opraviti nadzor nad zakonitostjo pridržanja ali ohranjanja pridržanja državljana tretje države, na podlagi dejanskih in pravnih elementov, ki jih šteje za upoštevne, preveriti upoštevanje splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje, ne glede na tožbene razloge in trditve, ki jih je državljan tretje države navedel v utemeljitev svoje tožbe. Te določbe nasprotujejo nacionalnemu postopkovnemu pravilu, katerega učinek je, da je temu sodišču preprečeno, da bi po uradni dolžnosti opravilo to preverjanje in izpustilo državljana tretje države, čeprav bi ugotovilo, da je tako pridržanje v nasprotju s pravom Unije.

B. Tretje vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-39/21

111. Naj opozorim, da mora nacionalno sodišče, pri katerem je vložena tožba, v skladu s členom 8:77(1)(b) Awb izdati pisno sodbo, ki je obrazložena. Vendar člen 91(2) Vw 2000 določa izjemo, ki se uporablja, kadar Raad van State (državni svet) odloča o pritožbah zoper sodbe o pridržanju. V tem primeru lahko to sodišče, če „meni, da navedeni očitek ne more povzročiti razveljavitve, [...] v obrazložitvi svoje odločitve navede samo to presojo“.

112. Predložitvenemu sodišču se porajajo dvomi o tem, ali je ta možnost skrajšane obrazložitve, ki je tako ponujena Raad van State (državni svet), kadar odloča na drugi in zadnji stopnji o zakonitosti odločbe o pridržanju, združljiva s pravom Unije.

113. Nizozemska vlada meni, da tretje vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-39/21, ni dopustno.

114. Drži sicer, da se pravilo iz člena 91(2) Vw 2000, s katerim je omiljena obveznost obrazložitve v pritožbenih postopkih, ne uporablja v postopku, ki ga obravnava rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) (zadeva C-39/21), ampak zgolj v okviru pritožbenega postopka, ki poteka pri Raad van State (državni svet) (zadeva C-704/20). Vendar kljub tem okoliščinam težko štejem, da je tretje vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-39/21, popolnoma neupoštevno v okviru postopka pred rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu), ki se nanaša na ohranjanje pridržanja državljana tretje države.

115. Ugotavljam namreč, da rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) v predložitveni odločbi navaja razloge, iz katerih skrajšana obrazložitev odločb, ki jih v pritožbenih postopkih izda Raad van State (državni svet) v zvezi s *pridržanjem* državljana tretje države, lahko vpliva na vodenje poznejšega postopka pred njim v zvezi z *ohranjanjem pridržanja* tega državljana tretje države. V zvezi s tem rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) izpostavlja pomen odločbe na zadnji stopnji v celotnem postopku, pri čemer poudarja, da se lahko po odločitvi Raad van State (državni svet) o zavrnitvi tožbe zoper ukrep, s katerim se odredi pridržanje, ta ukrep podaljša, ne da bi se lahko navedeni državljan tretje države seznanil z razlogi za to odločitev.⁵⁴ Kadar se izpodbija ohranjanje pridržanja takega državljana tretje države, bi moral v skladu z nizozemskim pravom njegov odvetnik opredeliti obseg spora, tako da bi predstavil dejstva in okoliščine, ki jih mora sodišče preučiti za odločanje o zakonitosti pridržanja. Po navedbah rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) je to lahko v praksi težka naloga, če ta odvetnik ni seznanjen z razlogi, iz katerih Raad van State (državni svet) ni ugodil očitkom, ki so bili pred tem navedeni zoper odločbo o pridržanju.⁵⁵

116. Kar poleg tega zadeva navedbo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu), ki s sklicevanjem na odločbo Raad van State (državni svet) navaja, da zadnjenavedeno sodišče Sodišču ni želelo postaviti vprašanja za predhodno odločanje v zvezi s tem⁵⁶, mi ni prav jasno, prek katerega drugega mehanizma razen tega, ki ga je uporabilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu), bi bilo mogoče Sodišču predložiti problematiko združljivosti skrajšane obrazložitve odločb, ki jih Raad van State (državni svet) izda v pritožbenem postopku, vsaj kar zadeva postopek predhodnega odločanja⁵⁷.

117. Ob upoštevanju vseh teh elementov po mojem mnenju ni očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da gre za hipotetičen problem,⁵⁸ saj ima odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu), kar zadeva skrajšano obrazložitev sodb, ki jih v pritožbenem postopku izda Raad van State (državni svet) v zvezi s pridržanjem, lahko posledice za poznejše postopke v zvezi z istim pridržanjem, kakršen je postopek, v katerem se izpodbija ohranjanje pridržanja zadevne osebe, prav na to pa se nanaša na spor o glavni stvari v zadevi C-39/21.

118. Zato menim, da mora za tretje vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v tej zadevi, v delu, v katerem se nanaša na to, ali je s pravom Unije skladna praksa Raad van State (državni svet), ki skrajšano obrazloži svojo odločbo, kadar na drugi in zadnji stopnji odloča o zakonitosti ukrepa pridržanja, veljati domneva upoštevnosti in mora Sodišče nanj vsebinsko odgovoriti. Poleg tega na tako razlago napeljuje tudi združitev zadev C-704/20 in C-39/21, saj se s tem

⁵⁴ Predložitvena odločba v zadevi C-39/21, točka 44.

⁵⁵ Predložitvena odločba v zadevi C-39/21, točka 48.

⁵⁶ Predložitvena odločba v zadevi C-39/21, točka 47.

⁵⁷ Lahko bi sicer šteli, da bi bilo mogoče to problematiko Sodišču predložiti v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar so me pojasnila rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu) prepričala o tem, da je treba navedeno problematiko ob upoštevanju njenih potencialnih posledic za postopek, ki teče pred njim, preučiti v okviru dialoga med sodiščema, ki ga je začelo navedeno sodišče.

⁵⁸ Glej med drugim sodbo z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 31 in navedena sodna praksa).

omogoči razumevanje celotnega nizozemskega postopka nadzora nad pridržanjem in ohranjanjem pridržanja na različnih stopnjah sodne pristojnosti ob upoštevanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene s členom 47 Listine.

119. Z vsebinskega vidika ugotavljam, da vzpostavitev druge stopnje sodne pristojnosti zoper odločbe o pridržanju in pravilo, ki Raad van State (državni svet) omogoča, da ob zavrnitvi tožbe, vložene pri njem, sprejme skrajšano obrazložitev, pomenita postopkovni pravili, s katerima se uresničuje pravica do učinkovitega pravnega sredstva zoper take odločbe, kot je udejanjena v členu 15(2) Direktive 2008/115, ki je edina upoštevana v zadevi C-39/21.⁵⁹ Takšna postopkovna pravila morajo spoštovati načeli enakovrednosti in učinkovitosti.⁶⁰ Spoštovanje teh načel je treba preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi sodišči.⁶¹

120. Z vidika načela enakovrednosti predložitveno sodišče v zadevi C-39/21 poudarja, da izjema od obveznosti obrazložitve in pristojnost Raad van State (državni svet), da odloči na drugi in zadnji stopnji, ne da bi predložil vsebinsko obrazložitev, obstaja samo v upravnih postopkih v zvezi s pravom tujcev, ki jih začnejo državljani tretjih držav in državljani Unije.

121. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se za spoštovanje načela enakovrednosti zahteva enako obravnavanje pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, ne zahteva pa se enakovrednost med nacionalnimi postopkovnimi pravili, ki se uporabijo za različne vrste sporov.⁶² Tako je treba na eni strani identificirati primerljive postopke ali pravna sredstva in na drugi strani ugotoviti, ali se pravna sredstva, ki temeljijo na nacionalnem pravu, obravnavajo ugodneje od pravnih sredstev, ki se nanašajo na varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije.⁶³ V zvezi s primerljivostjo pravnih sredstev mora nacionalno sodišče, ki neposredno pozna postopkovna pravila, ki se uporabijo, preveriti, ali sta si zadevni pravni sredstvi podobni po predmetu, podlagi in bistvenih elementih.⁶⁴ V zvezi s primerljivo obravnavo pravnih sredstev je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali je neka nacionalna procesna določba v zvezi s pravnimi sredstvi, ki temeljijo na pravu Unije, manj ugodna od določb v zvezi s primerljivimi pravnimi sredstvi po nacionalnem pravu, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi sodišči.⁶⁵

⁵⁹ Glej po analogiji med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 38), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 34).

⁶⁰ Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 39 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 35 in navedena sodna praksa).

⁶¹ Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 40 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 36 in navedena sodna praksa).

⁶² Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 41 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 37 in navedena sodna praksa).

⁶³ Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 42 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 38 in navedena sodna praksa).

⁶⁴ Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 43 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 39 in navedena sodna praksa).

⁶⁵ Glej med drugim sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 44 in navedena sodna praksa), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 40 in navedena sodna praksa).

122. Menim, da elementi, ki jih ima na voljo Sodišče, temu ne omogočajo ugotovitve, da pravilo iz člena 91(2) Vw 2000 krši načelo enakovrednosti, saj se mi obstoj ugodnejše obravnave podobnih pravnih sredstev po nacionalnem pravu ne zdi dokazan. V teh okoliščinah mora predložitveno sodišče preveriti spoštovanje tega načela ob upoštevanju elementov iz sodne prakse, na katere sem pravkar opozoril.

123. V zvezi z načelom učinkovitosti sem že navedel, da to ne vsebuje zahtev, ki bi presegle zahteve, ki izhajajo iz temeljnih pravic, ki so zagotovljene z Listino, zlasti iz pravice do učinkovitega sodnega varstva.⁶⁶

124. Vendar pravica do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbo o pridržanju, kot je udejanjena v členu 15(2)⁶⁷ Direktive 2008/115, zahteva bodisi obstoj sodnega nadzora po uradni dolžnosti bodisi obstoj pravnega sredstva pred sodiščem na pobudo zadevne osebe, ne zahteva pa vzpostavitve dveh stopenj sodne pristojnosti. Taka zahteva ni navedena niti v členu 15(3) te direktive v zvezi z ohranjanjem pridržanja ali njegovim podaljšanjem.

125. Poleg tega je po mojem mnenju tisto, kar je z vidika pravice do učinkovitega sodnega varstva bistveno, to, da je državljani tretje države, ki izpodbija svoje pridržanje, nato pa kot v obravnavani zadevi ohranjanje tega pridržanja, seznanjen z razlogi za zavrnitev svoje tožbe zoper odločbo o pridržanju, kar je zagotovljeno, saj mora biti v skladu z nizozemskim pravom odločba, ki jo v zvezi s to tožbo izda sodišče prve stopnje, obrazložena. Naj k temu še dodam, da se bo lahko – če bo Sodišče sprejelo odgovor, ki mu ga predlagam v zvezi s sodnim preizkusom pogojev zakonitosti pridržanja po uradni dolžnosti – navedena obrazložitev sodbe na prvi stopnji s tem samo še okrepila.

126. Poleg tega poudarjam, da so pogoji, pod katerimi lahko Raad van State (državni svet) izda skrajšano obrazložitev, določeni z nizozemskim pravom. Iz pojasnil, ki jih je predložila nizozemska vlada, je namreč razvidno, da je skrajšana obrazložitev mogoča samo v primeru zavrnitve pritožbe, vložene zoper odločbo prvostopenjskega sodišča. Dalje, ker je namen pritožbenega postopka ta, da se Raad van State (državni svet) omogoči zagotavljanje enotnosti in razvoja prava, lahko to sodišče skrajšano obrazložitev poda samo, če zaradi teh dveh zahtev ni potrebna vsebinska obrazložitev. Kot sam razumem zadevno postopkovno pravilo, uporaba te oblike obrazložitve tako kaže na strinjanje Raad van State (državni svet) z obrazložitvijo in izidom sodbe na prvi stopnji.

127. Ob upoštevanju teh elementov menim, da se s tako razumljenim postopkovnim pravilom iz člena 91(2) Vw 2000 spoštuje načelo učinkovitosti.

128. Zato menim, da je treba člen 15 Direktive 2008/115 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine razlagati tako, da – s pridržkom spoštovanja načela enakovrednosti, kar mora preveriti predložitveno sodišče – ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero lahko nacionalno sodišče, ki se na drugi in zadnji stopnji izreče o pritožbi zoper sodbo prvostopenjskega sodišča, ki je odločalo o zakonitosti pridržanja, svojo sodbo obrazloži skrajšano, če to pomeni, da se strinja z obrazložitvijo in izidom sodbe na prvi stopnji.

⁶⁶ Glej sodbi z dne 26. septembra 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Odložni učinek pritožbe) (C-175/17, EU:C:2018:776, točka 47), in z dne 26. septembra 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Odložni učinek pritožbe) (C-180/17, EU:C:2018:775, točka 43).

⁶⁷ Ali konkretizirana v tej določbi, če se navežem na izraz „konkretizacija“, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 14. maja 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 289).

C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje in tretje vprašanje za predhodno odločanje, in fine, v zadevi C-39/21

129. Predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, ali bi bila odgovora na njegovo prvo in tretje vprašanje za predhodno odločanje drugačna, če bi bil pridržani državljani tretje države mladoletnik.

130. Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča postopek iz člena 267 PDEU instrument za sodelovanje med Sodiščem in nacionalnimi sodišči. Iz tega izhaja, da so izključno nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in morajo prevzeti odgovornost za izdano sodno odločbo, tista, ki glede na posebnosti zadeve presodijo o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdala svojo sodbo, in o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavijo Sodišču. Zato je Sodišče, če se vprašanja, ki jih postavijo nacionalna sodišča, nanašajo na razlago določbe prava Unije, načeloma zavezano, da o tem odloči.⁶⁸

131. Vendar je sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, mogoče zavriniti, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali kadar gre za hipotetičen problem.⁶⁹

132. Pri drugem in tretjem vprašanju, *in fine*, v zadevi C-39/21 pa gre prav za tak primer. Očitno je, da ti vprašanji nimata nikakršne zveze s predmetom spora o glavni stvari, ki se ne nanaša na mladoletnika. Navedeni vprašanji sta zato hipotetični.

133. Iz tega sledi, da sta drugo vprašanje in tretje vprašanje, *in fine*, v zadevi C-39/21 po mojem mnenju nedopustni.

VI. Predlog

134. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki sta jih postavila Raad van State (državni svet, Nizozemska) v zadevi C-704/20 in rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sodišče v Haagu, ki zaseda v 's-Hertogenboschu, Nizozemska) v zadevi C-39/21, odgovori:

1. Člen 15 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, člen 9 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in člen 28 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, v povezavi s členoma 6 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki mora opraviti nadzor nad zakonitostjo pridržanja ali ohranjanja pridržanja državljanov tretje države, na podlagi dejanskih in pravnih elementov, ki jih šteje za upoštevne, preveriti spoštovanje splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje, ne glede na tožbene razloge in trditve, ki jih je državljani tretje

⁶⁸ Glej med drugim sodbo z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 30 in navedena sodna praksa).

⁶⁹ Glej med drugim sodbo z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 31 in navedena sodna praksa).

države navedel v utemeljitev svoje tožbe. Te določbe nasprotujejo nacionalnemu postopkovnemu pravilu, katerega učinek je, da je temu sodišču preprečeno, da bi po uradni dolžnosti opravilo to preverjanje in izpustilo državljana tretje države, čeprav bi ugotovilo, da je tako pridržanje v nasprotju s pravom Unije.

2. Člen 15 Direktive 2008/115 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine je treba razlagati tako, da – s pridržkom spoštovanja načela enakovrednosti, kar mora preveriti predložitveno sodišče – ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero lahko nacionalno sodišče, ki se na drugi in zadnji stopnji izreče o pritožbi zoper sodbo sodišča na prvi stopnji, ki je odločalo o zakonitosti pridržanja, svojo sodbo obrazloži skrajšano, če to pomeni, da se strinja z obrazložitvijo in izidom sodbe na prvi stopnji.
3. Drugo vprašanje in tretje vprašanje, *in fine*, v zadevi C-39/21 sta nedopustni.