



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 4. lipnja 2026.¹

Predmet C-182/26 PPU [Hardeker]ⁱ

DL
protiv
Minister van Asiel en Migratie

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Politika useljavanja – Vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom u državi članici – Direktiva 2008/115/EZ – Izvršenje odluke o vraćanju – Odluka o vraćanju kojom se utvrđuje više od jedne zemlje odredišta – Članak 5. – Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja – Članak 15. – Zadržavanje u svrhu udaljavanja – Nadzor poštovanja uvjeta zakonitosti tog zadržavanja”

I. Uvod

1. Iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ² proizlazi da se, u načelu, kada je dokazana nezakonitost boravka državljanina treće zemlje, u odnosu na takvog državljanina treba donijeti odluka o vraćanju. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tom se odlukom mora ne samo proglasiti nezakonitim boravak dotičnog državljanina treće zemlje i odrediti mu ili utvrditi obvezu vraćanja, kako je to izričito predviđeno člankom 3. točkom 4. te direktive, nego i utvrditi treću zemlju u koju se mora dobrovoljno vratiti ili biti udaljen, to jest zemlju odredišta³.

¹ Izvorni jezik: francuski

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

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

³ U tom pogledu vidjeti, osobito, presudu od 17. listopada 2024., Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, t. 34. i navedena sudska praksa).

2. Članak 5. Direktive 2008/115 zahtijeva od država članica da u svim fazama postupka vraćanja poštuju načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, zajamčeno kao temeljno pravo u članku 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁴, u vezi s člankom 33. Konvencije o statusu izbjeglica⁵, kako je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica⁶, kao i u članku 19. stavku 2. Povelje⁷.

3. Te su dvije obveze neraskidivo povezane u tom smislu da se poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja ocjenjuje s obzirom na zemlju spram koje se namjerava naložiti vraćanje dotične osobe⁸, to jest s obzirom na zemlju odredišta navedenu u odluci o vraćanju.

4. U tom se kontekstu postavlja pitanje kako ocijeniti poštuje li se načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kada je u odluci o vraćanju navedeno više od jedne zemlje odredišta? Bi li osobito bilo moguće suzdržati se od provođenja te ocjene dok se ne utvrdi treća zemlja u koju će dotična osoba stvarno biti udaljena (u daljnjem tekstu: konačna zemlja odredišta)?

5. To su, u biti, pitanja koja je Sudu u ovom predmetu uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu, Nizozemska), kojem je podnesena tužba protiv zadržavanja državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju u kojoj su utvrđene tri zemlje odredišta.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Članak 3. Direktive 2008/115 glasi kako slijedi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

3. ‚vraćanje‘ znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:

- njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili
- državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili
- drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;

⁴ U daljnjem tekstu: Povelja

⁵ Potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954)) i stupila na snagu 22. travnja 1954.

⁶ Sklopljen u New Yorku 31. siječnja 1967. i stupio na snagu 4. listopada 1967.

⁷ Vidjeti presudu od 22. studenoga 2022., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – medicinski kanabis)* (C-69/21, EU:C:2022:913, t. 55.).

⁸ Vidjeti presudu od 14. svibnja 2020., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, u daljnjem tekstu: presuda FMS, EU:C:2020:367, t. 119.).

4. ‚odluka o vraćanju‘ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

5. ‚udaljšavanje‘ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;

[...]”

7. Članak 5. te direktive, naslovljen „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje”, predviđa:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive [...] poštuju načelo non refoulement.”

8. Članak 6. navedene direktive, naslovljen „Odluka o vraćanju”, određuje u svojem stavku 1.:

„Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.”

9. Članak 15. iste direktive, naslovljen „Zadržavanje”, predviđa u svojim stavicima 1. do 5.:

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

(a) postoji opasnost od bijega; ili

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

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

2. Zadržavanje određuje upravno ili sudsko tijelo.

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

Kada zadržavanje određuju upravna tijela, države članice:

(a) osiguravaju da se odredi brzo sudsko ispitivanje i donošenje odluke o zakonitosti zadržavanja, u najkraćem mogućem roku od početka zadržavanja;

(b) ili priznaju državljaninu treće zemlje pravo da pokrene postupak u kojem će se odlučivati o zakonitosti zadržavanja brzim sudskim ispitivanjem koj[e] će se provesti u najkraćem mogućem roku od pokretanja postupka. U tom slučaju države članice bez odgode obavješćuju konkretnog državljanina treće zemlje o mogućnosti pokretanja takvog postupka.

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

3. U svakom slučaju, zadržavanje se preispituje u razumnim vremenskim razmacima bilo na zahtjev konkretnog državljanina treće zemlje ili po službenoj dužnosti. U slučaju da je produženo vrijeme zadržavanja, preispitivanje nadzire sudsko tijelo.
4. Ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje ili ne postoje uvjeti iz stavka 1., zadržavanje više nije opravdano te se konkretna osoba bez odgode pušta.
5. Zadržavanje traje dok se ispune uvjeti iz stavka 1. te je potrebno osigurati uspješno udaljavanje. Svaka država članica utvrđuje [trajanje] zadržavanja, a koje ne smije prelaziti šest mjeseci.”

B. Nizozemsko pravo

10. Članak 59. stavak 1. točka (a) Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.)⁹ od 23. studenoga 2000., u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, određuje:

„Ako to zahtijeva interes javnog reda ili nacionalne sigurnosti, [Ministar van Asiel en Migratie (ministar za azil i migracije, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar)] može zadržati stranog državljanina s nezakonitim boravkom radi njegova udaljavanja.”

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

11. Tijekom razdoblja od 2019. do 2025., osoba DL, državljanin treće zemlje, podnijela je zahtjeve za azil u različitim državama članicama.
12. Dana 27. siječnja 2026. premještena je u Nizozemsku. Nakon što je tog dana ispitana u okviru saslušanja koje je prethodilo izricanju mjere zadržavanja, osoba DL navela je da ima dva državljanstva jer joj je majka marokanska državljanica, a otac alžirski državljanin, ali da ne raspolaže nikakvim dokumentima kojima se to može dokazati. Također je dala do znanja da je rođena u Tangeru (Maroko) te da joj je majka živjela u Maroku, a otac u Alžiru.
13. Dana 3. veljače 2026. osoba DL povukla je svoj zahtjev za azil. Tog dana, tijekom saslušanja koje je prethodilo izricanju nove mjere zadržavanja, a nakon što je obaviještena o svojoj obvezi napuštanja područja Nizozemske i Europske unije te vraćanja u Maroko ili Alžir, osoba DL izjavila je da dolazi iz Libije, ali da to ne može dokazati zbog rata. Dodala je da nema nikakve veze s Marokom ili Alžirom, da ima obiteljskih problema u Maroku i da njezino vraćanje u Libiju nije moguće zbog rata.
14. Dana 3. veljače 2026. ministar je donio odluku o vraćanju u odnosu na osobu DL. Tom se odlukom, s jedne strane, osobi DL nije odobrilo vrijeme za dobrovoljni odlazak te su, s druge strane, utvrđene tri zemlje odredišta: Maroko, Alžir i Libija. Osoba DL nije podnijela tužbu protiv navedene odluke.
15. Ministar je istog dana donio odluku kojom je osoba DL zadržana radi pripreme njezina vraćanja u jednu od zemalja odredišta navedenih u odluci o vraćanju i provedbe postupka udaljavanja.

⁹ Stb. 2000, br. 495.

16. Osoba DL podnijela je tužbu protiv ove potonje odluke sudu koji je uputio zahtjev. Predbacuje ministru da u odluci o vraćanju i prilikom izricanja mjere zadržavanja nije ocijenio protiviti li se udaljavanje dotične osobe načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (u daljnjem tekstu: ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja). Tvrdi da odluka o vraćanju stoga nije zakonita te da se, prema tome, mjera zadržavanja nije mogla zakonito izreći.

17. Ministar uzvraća da zakonitost odluke o vraćanju nije ocijenjena jer protiv nje nije podnesena tužba. Tvrdi da je zbog ponašanja tužitelja teško saznati u koju bi se od triju spomenutih zemalja odredišta on trebao vratiti. Prema stajalištu ministra, bilo bi pretjerano teoretski provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja uzimajući u obzir samo jednu ili više od tih triju zemalja. Navodi da će tek od trenutka u kojem će zemlja odredišta, u koju tužitelj treba biti udaljen, biti jasno utvrđena – primjerice, zato što su mu tijela te zemlje izdala propusnicu – biti moguće provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u okviru zadržavanja.

18. Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je ministar, time što je u odluci o vraćanju tri treće zemlje odredio kao zemlje odredišta, postupio u skladu s presudom 202201422/1/V2 Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) od 8. svibnja 2024., prema kojoj se u toj odluci zemlja odredišta mora navesti i u situaciji u kojoj dotični državljani treće zemlje nije na vjerodostojan način dokazao svoje državljanstvo i podrijetlo. Prema toj presudi, u takvom slučaju nije moguće ocijeniti u tom stadiju je li poštovano načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te je moguće osloboditi se obveze provođenja te ocjene sve dok tijela ne raspolažu dodatnim informacijama o državljanstvu i podrijetlu dotične osobe.

19. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev gagi dvojbe glede trenutka u kojem tijela moraju ocijeniti zakonitost odluke o vraćanju s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u situaciji u kojoj, zbog ponašanja dotičnog državljanina treće zemlje, zemlja odredišta u koju će ga trebati udaljiti nije jasno utvrđena. Je li to u trenutku donošenja odluke o vraćanju, u trenutku izricanja mjere zadržavanja ili u trenutku kada je jasno utvrđena zemlja odredišta u koju bi ga trebalo udaljiti? Usto, on želi znati kako bi se ta ocjena trebala provesti u takvoj situaciji. Osim toga, dvoji glede svoje nadležnosti da provede nadzor nad izostankom takve ocjene u stadiju donošenja odluke o vraćanju.

20. U tim je okolnostima rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U situaciji poput one u ovom slučaju, u kojoj se u odluci o vraćanju navode tri moguće zemlje [odredišta] i u kojoj u trenutku donošenja te odluke nije bilo sigurno (ili barem ne još) u koju se zemlju vraća stranca, treba li ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja provesti u trenutku donošenja odluke o vraćanju? Može li sud odgovoran za zadržavanje odlučiti o tom pitanju po službenoj dužnosti, kao posebnom zahtjevu za odluke o vraćanju, čak i ako mu protiv te odluke nije podnesen nijedan pravni lijek?

(a) U slučaju potvrdnog odgovora, treba li se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja odnositi na sve moguće zemlje [odredišta] navedene u odluci o vraćanju? Treba li ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja provesti kao da stranac ima državljanstvo i podrijetlo iz navedenih zemalja [odredišta] ili je dovoljno provesti ocjenu koja se temelji isključivo na općoj situaciji u predmetnim zemljama, pri čemu se može ili ne mora uzeti u obzir ono što je poznato o strancu,

primjerice njegova vjeroispovijest ili skupina stanovništva kojoj pripada? Treba li u tom pogledu razlikovati ocjene koje u toj situaciji trebaju provesti upravno tijelo odnosno sud i, u slučaju potvrdnog odgovora, na koji način?

(b) Koju ulogu u tom pogledu ima činjenica da stranac surađuje ili ne surađuje pri utvrđivanju zemlje vraćanja?

2. U situaciji poput one u ovom slučaju, u kojoj se u odluci o vraćanju navode tri moguće zemlje [odredišta] i u kojoj u trenutku zadržavanja nije bilo sigurno (ili barem ne još) u koju zemlju treba vratiti stranca, treba li ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja provesti u trenutku izricanja mjere zadržavanja, uzimajući u obzir da je cilj zadržavanja provesti vraćanje tog stranca te da on bude dostupan radi utvrđivanja njegova državljanstva ili podrijetla i, slijedom toga, zemlje u koju ga treba vratiti? U slučaju potvrdnog odgovora, treba li se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja odnositi na sve moguće zemlje [odredišta] navedene u odluci o vraćanju?

(a) Koju ulogu u tom pogledu ima činjenica da stranac surađuje ili ne surađuje pri utvrđivanju zemlje [odredišta]?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo i drugo pitanje, može li se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, u situaciji poput one u ovom slučaju, odgoditi dok se ne razjasni pitanje u koju zemlju treba vratiti stranca, primjerice zato što su njegovo državljanstvo potvrdila tijela te zemlje ili zato što je stranac sam dokazao svoje državljanstvo?"

21. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.

22. Odlukom od 23. ožujka 2026. četvrto vijeće prihvatilo je taj zahtjev.

23. Nizozemska vlada i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja te su sudjelovale na raspravi koja se održala 7. svibnja 2026., tijekom koje su usmeno odgovorile na pitanja koja je Sud postavio.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

24. Sud koji je uputio zahtjev nije u svojim pitanjima naveo odredbe prava Unije čije tumačenje traži. Ipak, uzimajući u obzir predmet prethodnih pitanja i njihovo obrazloženje, mišljenja sam da ne može biti dvojbe da se ona odnose na tumačenje članaka 5. i 15. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 6., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje.

25. Ta se pitanja nastavljaju na problematiku koja je već bila predmet sudske prakse Suda o opsegu ovlasti suda od kojeg se traži da provede nadzor zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju, uzimajući u obzir obvezu da se tijekom postupka vraćanja osigura poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

26. Konkretno, u presudi od 4. rujna 2025., Adrar¹⁰, Sud je presudio da sudsko tijelo od kojeg se traži da provede nadzor zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom mora, po potrebi po službenoj dužnosti, osigurati da se udaljavanje tog državljanina ne protivi načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. U slučaju da zaključi da se udaljavanje protivi načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, ono bi bilo dužno, u skladu s člankom 15. stavkom 2. četvrtim podstavkom i člankom 15. stavkom 4. Direktive 2008/115, odmah pustiti na slobodu navedenog državljanina¹¹.

27. Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da razvije tu sudsku praksu s obzirom na osobitost odluke o vraćanju koja je u osnovi zadržavanja koje je predmet nadzora u glavnom postupku. Podsjećam na to da su u toj odluci o vraćanju utvrđene tri zemlje odredišta i da prilikom njezina donošenja nadležno nacionalno tijelo nije provelo nikakvu ocjenu u pogledu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja s obzirom na to da se konačna zemlja odredišta nije mogla odrediti, pri čemu je to posljedica dvosmislenih izjava dotične osobe o njezinu podrijetlu. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev dvoji, u biti, glede dosega obveze upravnih tijela i suda od kojeg se traži provođenje nadzora zakonitosti zadržavanja da osiguraju poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u situaciji u kojoj se, u stadiju donošenja odluke o vraćanju i u stadiju zadržavanja, pokazalo teškim ili čak nemogućim odrediti konačnu zemlju odredišta.

28. Iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da, iako sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu pravilnosti prakse nizozemskih vlasti da se izričito suzdrže od provođenja ocjene s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u slučaju donošenja odluke o vraćanju kojom se privremeno utvrđuje više zemalja odredišta, on ne dvoji oko toga je li s Direktivom 2008/115 usklađena praksa koja se sastoji od donošenja tako sročene odluke o vraćanju¹².

29. Međutim, čini mi se da bi o ovom posljednjem pitanju trebalo odlučiti prije analize pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev jer zbog odgovora na njega ova potonja mogu postati bespredmetna. Naime, ako bi sud koji je uputio zahtjev bio nadležan, kako on to predviđa u svojem prvom pitanju, za nadzor zakonitosti odluke o vraćanju, njegova pitanja o tome kako provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u slučaju da je u toj odluci određeno više zemalja odredišta postavila bi se samo ako bi navedena odluka, tako sročena, bila u skladu s Direktivom 2008/115.

30. U tom pogledu, kao što je to Sud u više navrata presudio, iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da se, kada je dokazana nezakonitost boravka državljanina treće zemlje, u odnosu na svakog takvog državljanina treba donijeti odluka o vraćanju, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. do 5. tog članka i uz strogo poštovanje zahtjeva iz članka 5. te direktive, a ta odluka mora među trećim zemljama iz članka 3. točke 3. navedene direktive utvrditi onu u koju se on udaljava¹³. Usto, također je nesporno da, kada nadležno nacionalno tijelo izmijeni zemlju odredišta spomenutu u ranijoj odluci o vraćanju, ono u tu odluku o vraćanju unosi toliko bitnu izmjenu da se mora smatrati da je donijelo novu odluku o vraćanju u smislu članka 3. točke 4. Direktive 2008/115¹⁴.

¹⁰ C-313/25 PPU, u daljnjem tekstu: presuda Adrar, EU:C:2025:647

¹¹ Vidjeti presudu Adrar (t. 73.).

¹² Na raspravi je nizozemska vlada navela da je u Nizozemskoj više zemalja odredišta određeno u otprilike četvrtini odluka o vraćanju na kojima se temelji zadržavanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

¹³ Vidjeti presudu od 17. listopada 2024., Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, t. 34. i navedena sudska praksa).

¹⁴ Vidjeti presudu FMS (t. 116.).

31. Ta je sudska praksa jasna i nedvosmislena: u odluci o vraćanju mora se nužno navesti zemlja odredišta. Stoga, prema trenutačnom stanju prava Unije, kako ga Sud tumači, nije predviđeno da u svojoj odluci nadležno tijelo samo utvrđuje da postoji obveza vraćanja ili određuje udaljavanje, a da ne odredi zemlju u koju će se to udaljavanje provesti¹⁵. Direktiva 2008/115 ne predviđa niti mogućnost odstupanja od obveze određivanja zemlje odredišta zbog nedostatka suradnje državljanina treće zemlje¹⁶.

32. Iako, dakle, ne može biti dvojbe, uzimajući u obzir trenutačnu sudsku praksu, da se u odluci o vraćanju mora odrediti zemlja odredišta, iz toga ne proizlazi da je u potpunosti zabranjeno navesti dvije ili više njih. To što je Sud upotrijebio izraz „onu”¹⁷, dajući naslutiti da se može raditi samo o jednoj trećoj zemlji, ne može prema mojem mišljenju biti odlučujuće s obzirom na to da prilikom razvoja svoje sudske prakse Sud nije predvidio moguće postojanje više zemalja odredišta.

33. Stoga se valja upitati je li u skladu s Direktivom 2008/115 odrediti u odluci o vraćanju više od jedne zemlje odredišta.

34. Prema mojem mišljenju, to se ne protivi toj direktivi.

35. Kao prvo, iako odredbe Direktive 2008/115 ne daju nacionalnim tijelima diskrecijsku ovlast u pogledu određivanja zemlje odredišta u odluci o vraćanju, ostaje činjenica da iz toga proizlazi mogućnost da više zemalja istovremeno ispunjava uvjete da ih se odredi kao takve.

36. Naime, uzimajući u obzir definiciju pojma „vraćanje” u članku 3. točki 3. te direktive, kao zemlja odredišta može se odrediti ili zemlja podrijetla dotične osobe ili zemlja tranzita u skladu sa sporazumima Unije ili bilateralnim sporazumima o ponovnom prihvatu ili drugim dogovorima, ili druga treća zemlja u koju se dotični državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će biti prihvaćen¹⁸. Usto, sasvim je zamislivo da više od jedne treće zemlje bude obuhvaćeno jednom od tih triju kategorija, osobito zato što dotična osoba ima više državljanstava ili je prošla kroz više trećih zemalja s kojima su sklopljeni sporazumi ili drugi dogovori o ponovnom prihvatu.

37. Dakle, s obzirom na to da članak 3. točka 3. Direktive 2008/115 ne određuje nikakvu hijerarhiju među trima kategorijama zemalja odredišta koje obuhvaća, ne može se isključiti da više trećih zemalja istovremeno ispunjava uvjete potrebne da bi bile određene kao zemlje odredišta.

38. Kao drugo, odluka o vraćanju kojom se određuje više od jedne zemlje odredišta sama po sebi ne utječe na razinu zaštite temeljnih prava dotične osobe. S jedne strane, ta osoba uvijek može podnijeti tužbu protiv te odluke i povodom nje osporavati određivanje jedne ili više zemalja odredišta, tvrdeći da je došlo do povrede članka 3. točke 3. Direktive 2008/115 i članka 5. te direktive. S druge strane, takva odluka ne sprječava provođenje ocjene s obzirom na načelo

¹⁵ Narav te odluke može se promijeniti u budućnosti: vidjeti Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji te o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive Vijeća 2001/40/EZ i Odluke Vijeća 2004/191/EZ (COM(2025) 101 *final*) (u daljnjem tekstu: Prijedlog uredbe o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115). Članak 7. stavak 4. tog prijedloga predviđa mogućnost da se u odluci o vraćanju privremeno navede jedna ili više zemalja vraćanja, ako informacije kojima nadležna tijela raspolažu nisu dovoljne za određivanje zemlje vraćanja u trenutku donošenja odluke o vraćanju.

¹⁶ Direktiva 2008/115 upućuje na nedostatak suradnje dotičnog državljanina treće zemlje jedino u svojem članku 15. stavku 6. točki (a), prema kojem ta okolnost može opravdati produljenje razdoblja zadržavanja.

¹⁷ Vidjeti točku 30. ovog mišljenja.

¹⁸ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu M i dr. (Transfer u državu članicu) (C-673/19, EU:C:2020:840, t. 33. do 36.) kao i presudu od 24. veljače 2021., M i dr. (Transfer u državu članicu) (C-673/19, EU:C:2021:127, t. 40. do 42.).

zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Naime, ništa se ne protivi tome da se s obzirom na sve zemlje navedene u spomenutoj odluci provjeri hoće li njezino izvršenje izložiti dotičnu osobu stvarnom riziku od podvrgavanja postupanjima koja su zabranjena člankom 19. stavkom 2. Povelje, u vezi s njezinim člankom 4.¹⁹.

39. Kao treće, točno je, doduše, da određivanje više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju izgleda da proturječi samom konceptu odluke o vraćanju koja bi trebala predstavljati pravnu osnovu za udaljavanje, pri čemu je ono definirano u članku 3. točki 5. Direktive 2008/115 kao fizički prijevoz dotične osobe iz države članice. Čini se da se u toj odluci kao takvoj mora odrediti samo jedna zemlja odredišta, to jest treća zemlja u koju će ta osoba stvarno biti prevezena.

40. Međutim, iz odredbi Direktive 2008/115 ne proizlazi da ona zahtijeva da se u odluci o vraćanju odredi samo jedna zemlja odredišta. S jedne strane, i kao što sam upravo spomenuo, udaljavanje, kako je definirano tom direktivom, samo na negativan način određuje mjesto u koje će dotična osoba biti udaljena: to je prijevoz „iz države članice”. S druge strane, u skladu s člankom 8. stavkom 3. navedene direktive, države članice mogu donijeti posebne upravne ili sudske odluke ili akte u kojima se nalaže udaljavanje. Iako prema sudskoj praksi Suda nije moguće u toj odluci ili u tom aktu odrediti zemlju odredišta koja nije navedena u odluci o vraćanju²⁰, prema mojem mišljenju ne može se isključiti da se u navedenoj odluci ili navedenom aktu odredi neka od zemalja navedenih u odluci o vraćanju u koju će se dotična osoba stvarno udaljiti. Ne može se isključiti niti donošenje nove odluke o vraćanju kojom se određuje samo jedna konačna zemlja odredišta²¹.

41. Kao četvrto, čini se da takvo određivanje više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju može pozitivno doprinijeti učinkovitosti postupka vraćanja i skraćivanju njegova trajanja. Naime, u slučaju u kojem se pokaže nemogućim izvršiti odluku o vraćanju u odnosu na jednu od zemalja odredišta određenih u toj odluci, to ne bi isključilo njezino izvršenje udaljavanjem dotične osobe, eventualno na temelju zasebne odluke o udaljavanju, ako je njezino donošenje predviđeno nacionalnim pravom, u drugu zemlju odredišta koja je već određena u odluci o vraćanju, a da nije potrebno donijeti novu odluku o vraćanju kojom se određuje nova zemlja odredišta²².

42. U situacijama u kojima, kao u glavnom postupku, postoje pouzdani razlozi za zaključak da više trećih zemalja ispunjava uvjete za određivanje kao zemlje odredišta, navođenje svih tih zemalja u odluci o vraćanju omogućuje da se poduzmu koraci potrebni za pripremu vraćanja u svaku od navedenih trećih zemalja. Stvarno udaljavanje u treću zemlju u koju će se to pokazati objektivno mogućim moći će se provesti bez ikakve izmjene odluke o vraćanju. Ako u ovoj potonjoj situaciji nije moguće odrediti više od jedne zemlje odredišta, bilo bi potrebno poduzeti sve potrebne korake uzimajući u obzir jedino zemlju navedenu u odluci o vraćanju. U slučaju da je nemoguće provesti stvarno udaljavanje, tada bi se morala donijeti nova odluka o vraćanju kojom bi se odredila druga zemlja odredišta i ponovno poduzeti iste korake. Takav način postupanja znatno bi produžio trajanje postupka i mogao bi u slučaju zadržavanja dotičnog državljanina treće zemlje dovesti do prekoračenja najduljih razdoblja zadržavanja predviđenih Direktivom 2008/115²³.

¹⁹ Međutim, ta pretpostavka nije ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, kao što to jasno proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje.

²⁰ Vidjeti presudu FMS (t. 116.).

²¹ Vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 30. ovog mišljenja. Iz očitovanja nizozemske vlade proizlazi da je, prema nizozemskoj upravnoj praksi, predviđeno da će se, u slučaju određivanja više zemalja odredišta u odluci o vraćanju, donijeti prije udaljavanja dotične osobe nova odluka o vraćanju kojom se određuje samo jedna zemlja odredišta.

²² Vidjeti presudu FMS (t. 116.).

²³ Vidjeti članak 15. stavak 6. te direktive.

43. Kao peto, moguće je, doduše, tvrditi da bi u slučaju da Sud prihvati praksu određivanja više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju, to otvorilo Pandorinu kutiju jer bi to nacionalnim tijelima omogućilo da riješe problem utvrđivanja činjenica potrebnih za određivanje zemlje odredišta navođenjem neograničenog broja mogućih zemalja odredišta u odluci o vraćanju i time stvore privid da se poštuju zahtjevi koji se primjenjuju na sadržaj odluke o vraćanju. Odobravanje takve prakse moglo bi omogućiti da se zaobiđe obveza tijela da u odluci o vraćanju odrede zemlju odredišta.

44. S tim u vezi želim naglasiti da je potrebno napraviti razliku između dvaju pitanja: s jedne strane, pitanja objektivne mogućnosti nacionalnih tijela da u odluci o vraćanju odrede više od jedne zemlje odredišta i, s druge strane, pitanja osnovanosti odluke u pogledu određivanja svake od spomenutih zemalja odredišta. Naime, odluka o određivanju svake od tih zemalja mora se temeljiti na činjeničnim utvrđenjima zasnovanim na izjavama dotične osobe i na drugim dostupnim dokazima, pri čemu ta utvrđenja mogu biti podvrgnuta sudskom nadzoru.

45. Iz toga proizlazi, prema mojem mišljenju, da određivanje više od jedne zemlje kao zemlje odredišta u odluci o vraćanju nije samo po sebi suprotno članku 6. stavku 1. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 3. točkom 3. te direktive²⁴.

46. Međutim, jedan uvjet mora biti ispunjen kako bi tako sastavljena odluka o vraćanju bila u skladu s Direktivom 2008/115. Kao što sam to već napomenuo²⁵, moraju postojati činjenični elementi koji opravdavaju da se u odluci o vraćanju neka zemlja navede kao zemlja odredišta. Nadasve je potrebno dokazati razloge zbog kojih svaka zemlja odredišta navedena u odluci o vraćanju ispunjava uvjete predviđene u članku 3. točki 3. Direktive 2008/115. Svako određivanje zemlje odredišta podliježe sudskom nadzoru.

B. Prvo prethodno pitanje

47. Prvo prethodno pitanje sastoji se od glavnog pitanja i dvaju potpitanja (prvo pitanje, točke (a) i (b)). Sud koji je uputio zahtjev pita se, u biti, mora li, u slučaju poteškoća u određivanju samo jedne zemlje odredišta u stadiju donošenja odluke o vraćanju, što dovodi do određivanja triju zemalja odredišta, tijelo koje donosi tu odluku svejedno provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (prvo pitanje, prvi dio), na koji se način ta ocjena treba provesti (prvo pitanje, točka (a)) i je li to potrebno čak i u situaciji u kojoj su te poteškoće posljedica nedostatka suradnje dotične osobe (prvo pitanje, točka (b)).

48. Istodobno taj sud ipak gaji dvojbe u vezi sa svojom nadležnošću za nadzor te faze postupka s obzirom na to da se pred njim vodi postupak po tužbi koja nije podnesena protiv odluke o vraćanju, nego protiv zadržavanja određenog povodom donošenja te odluke (prvo pitanje, drugi dio).

49. Prema mojem mišljenju, prvo treba ispitati taj drugi dio prvog pitanja jer u slučaju niječnog odgovora na to pitanje, odgovori na prvi dio tog pitanja i na prvo pitanje, točke a) i b), neće biti potrebni sudu koji je uputio zahtjev za donošenje odluke u glavnom postupku. Ta potpitanja postavljena su uostalom u slučaju potvrdnog odgovora na drugi dio prvog pitanja.

²⁴ Čini se da to stajalište ima i Raad van State (Državno vijeće). Vidjeti presudu 202006815/1/V3 od 2. lipnja 2021. dostupnu na sljedećoj internetskoj adresi: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, t. 7.1.

²⁵ Vidjeti točku 44. ovog mišljenja.

50. U vezi s tim drugim dijelom prvog prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako nije podnesena tužba protiv odluke o vraćanju, on je ipak dužan po službenoj dužnosti ispitati je li riječ o odluci o vraćanju na kojoj se mjera zadržavanja može temeljiti. Taj sud smatra da se to ispitivanje svodi, među ostalim, na provjeru je li odluka o vraćanju u skladu s posebnim zahtjevima takve odluke. Iz sudske prakse Suda²⁶ zaključuje da se, među tim posebnim zahtjevima, nalazi i ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Polazeći od te premise, on se pita mora li, u okviru tužbe protiv mjere zadržavanja izrečene u svrhu udaljavanja, također provjeriti sadržava li odluka o vraćanju na kojoj se ta mjera zasniva (pravilnu) ocjenu s obzirom na poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, čak i ako ta odluka nije bila podvrgnuta sudskom nadzoru.

51. Kada upotrebljava pojam „posebni zahtjevi”²⁷, sud koji je uputio zahtjev poziva se na točku 114. presude FMS u kojoj Sud navodi da postoje dva konstitutivna elementa odluke o vraćanju. Taj sud ne upotrebljava pojam „konstitutivni elementi” i ne objašnjava kako pojam „posebni zahtjevi” treba shvatiti u odnosu na njih. Smatra li on ta dva pojma sinonimima nije odlučujuće s obzirom na to da iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se on pita, ne bi li izostanak ocjene u pogledu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja mogao podrazumijevati izostanak odluke koja može biti osnova za zadržavanje.

52. Tako u okviru drugog dijela prvog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev dvoji, u biti, je li sud od kojeg se traži da provede nadzor zadržavanja državljanina treće zemlje radi njegova udaljavanja u sklopu izvršenja odluke o vraćanju kojom je određeno više od jedne zemlje odredišta, također nadležan po službenoj dužnosti provjeriti je li u stadiju donošenja ove potonje odluke njezina zakonitost ocijenjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i je li, u slučaju izostanka takve ocjene, on nadležan izvesti iz toga posljedice smatrajući da nije poštovan poseban zahtjev takve odluke, tako da se odluka o vraćanju ne smije smatrati pravnom osnovom za zadržavanje.

53. Pretpostavke na kojima se temelji prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev su, prema mojem mišljenju, ispravne u nizozemskom pravnom sustavu, uzimajući u obzir objašnjenja koja je taj sud pružio. Ne može biti dvojbe da u tom sustavu sud zadužen za nadzor zadržavanja mora provjeriti, postoji li pravna osnova za donošenje odluke nad kojom mora izvršiti nadzor, pri čemu je ta osnova u ovom slučaju odluka o vraćanju²⁸. Ova potonja odluka mora ispunjavati određene zahtjeve. Konkretno, osim formalnih uvjeta predviđenih za upravnu odluku prema nacionalnom pravu, nju mora donijeti nadležno nacionalno tijelo, u njoj se mora odrediti dotična osoba, proglasiti njezin boravak nezakonitim, odrediti joj ili utvrditi obvezu vraćanja²⁹ i, uzimajući u obzir gore navedenu sudsku praksu³⁰, odrediti zemlju odredišta. Ako odluka o vraćanju ne ispunjava te uvjete koji su konstitutivni elementi tog akta, ona se ne može smatrati pravnom osnovom za donošenje mjere zadržavanja. Stoga bi sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o zadržavanju donesene po osnovi članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115 trebao, nakon što je zaključio da u odluci o vraćanju nije određena zemlja odredišta, utvrditi da odluka o zadržavanju nije zakonita te zbog tog razloga pustiti dotičnu osobu na slobodu.

²⁶ Sud koji je uputio zahtjev navodi u tom pogledu točku 114. presude FMS.

²⁷ „specifieke vereisten” na nizozemskom jeziku.

²⁸ Iz očitovanja nizozemske vlade na raspravi proizlazi da se u nizozemskoj sudskoj praksi smatra da je zadržavanje moguće samo ako je prethodno donesena odluka o vraćanju.

²⁹ Kao što je to Sud zaključio u točki 114. presude FMS, koju navodi sud koji je uputio zahtjev.

³⁰ Vidjeti točku 30. ovog mišljenja.

54. Međutim, iako iz ustaljene sudske prakse Suda³¹ proizlazi da ovlasti suda zaduženog za nadzor zakonitosti zadržavanja ili nastavka zadržavanja u pogledu ocjene s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja moraju biti široko određene, ostaje činjenica da iz te sudske prakse također proizlazi da je dužnost suda ograničena na odluku o tome hoće li se zadržavanje nastaviti³². Konkretno, iz navedene sudske prakse ne proizlazi da je sud zadužen za nadzor zakonitosti zadržavanja ili nastavka zadržavanja nadležan za ocjenu zakonitosti odluke o vraćanju i, eventualno, za njezino poništavanje.

55. Doduše, iz sudske prakse Suda proizlazi da se Direktivom 2008/115 usklađuju standardi i postupci koji se odnose na donošenje i izvršenje odluka o vraćanju državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom na državnom području države članice, pri čemu države članice mogu odstupiti od tog usklađivanja samo donošenjem povoljnijih odredaba pod uvjetima navedenima u članku 4. stavku 3. te direktive³³. Stoga teoretski nije isključeno da se propisima države članice predvidi opseg ovlasti suda od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja po osnovi članka 15. navedene direktive koji je širi od onoga koji proizlazi iz odredbi iste direktive³⁴.

56. Međutim, Direktivom 2008/115 pravi se jasna razlika između odluke o vraćanju i odluke o zadržavanju. Prvo, donošenje i sudski nadzor nad prvom odlukom uređeni su poglavljem III. te direktive, među ostalim u njezinim člancima 12. i 13., dok su donošenje i sudski nadzor nad drugom odlukom uređeni poglavljem IV. navedene direktive, osobito u njezinu članku 15. Drugo, uvjeti za donošenje svake od tih odluka su različiti, kao što je to i njihova svrha. Treće, zakonitost zadržavanja određenog radi izvršenja odluke o vraćanju provjerava se s obzirom na pravni položaj dotične osobe kako je utvrđen ovom potonjom odlukom.

57. Iz toga proizlazi da Direktiva 2008/115 ne predviđa da sud kojemu je podnesen pravni lijek protiv zadržavanja državljanina treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju provodi isti nadzor kao onaj koji može provesti sud od kojeg se traži da provede nadzor nad tom odlukom o vraćanju. To bi bilo protivno sustavu pravnih lijekova uspostavljenom tom direktivom.

58. S druge strane, iako je točno, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, da je prema nizozemskom pravu na sudu kojemu je podnesena tužba protiv zadržavanja da provjeri, postoji li pravna osnova za određivanje mjere zadržavanja, u ovom slučaju odluka o vraćanju, taj nadzor ne može ići dalje od provjere da odluka koja je predmet nadzora sadržava sve konstitutivne elemente predviđene za taj akt. Prema mojem mišljenju, iako se elementi poput identiteta osobe o kojoj je riječ i zemlje odredišta doista mogu kvalificirati kao „konstitutivni elementi” odluke o vraćanju, čije nepostojanje treba značiti da se ta odluka ne može smatrati zakonitom pravnom osnovom zadržavanja, ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja ne čini takav element. Naime, nije riječ o konstitutivnom elementu odluke o vraćanju, nego o jednoj od okolnosti na temelju kojih je ona donesena i koja je relevantna osobito u okviru određivanja zemlje odredišta. Provjera je li ta okolnost uzeta u obzir svodi se zapravo na nadzor zakonitosti odluke o vraćanju. To nije dužnost suda od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja s obzirom na pravni položaj dotičnog državljanina treće zemlje, kako je utvrđen odlukom o vraćanju.

³¹ Vidjeti, osobito, presudu Adrar (t. 71. i 72. kao i navedena sudska praksa).

³² Vidjeti presudu Adrar (t. 73.).

³³ Vidjeti presudu od 26. ožujka 2026., Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, t. 46. i navedena sudska praksa).

³⁴ Čini se da to nije slučaj u pogledu nizozemskog prava kao što to proizlazi iz očitovanja nizozemske vlade i Komisije.

59. Ističem da u predmetu povodom kojeg je donesena presuda Adrar nije bilo ocijenjeno, u stadiju donošenja odluke o vraćanju, protivu li se udaljavanje dotične osobe načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja³⁵. Da je ta ocjena imala obilježje posebnog zahtjeva čije nepoštovanje dovodi do nezakonitosti odluke o vraćanju, Sud bi to vjerojatno utvrdio u svojoj presudi. Osim toga, s obzirom na tu presudu, valja smatrati da je sud zadužen za nadzor zakonitosti zadržavanja dužan provesti vlastitu ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te da njegove ovlasti nisu ograničene na nadzor ocjene koju su provela upravna tijela. To potvrđuje zaključak prema kojem nepostojanje takve ocjene u stadiju donošenja odluke o vraćanju ne može biti odlučujuće, ako odluka o vraćanju ispunjava zahtjeve potrebne da bi mogla biti pravna osnova za donošenje mjere zadržavanja.

60. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na drugi dio prvog pitanja odgovori da članke 5. i 15. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 6., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da sudsko tijelo od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, radi njegova udaljavanja u sklopu izvršenja odluke o vraćanju koja je postala konačna, a kojom se određuje više od jedne zemlje odredišta, nije nadležno po službenoj dužnosti provjeriti je li u stadiju donošenja odluke o vraćanju ocijenjeno protivu li se udaljavanje tog državljanina načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te, ako takva ocjena izostane, izvesti iz toga posljedice u vidu zaključka da poseban zahtjev takve odluke nije poštovan, tako da se odluka o vraćanju ne može smatrati pravnom osnovom za donošenje mjere zadržavanja.

61. Uzimajući u obzir taj odgovor na drugi dio prvog prethodnog pitanja, nije potrebno odgovoriti na prvi dio tog pitanja ni na potpitanja (a) i (b).

C. Drugo prethodno pitanje

62. Drugo prethodno pitanje sastoji se od glavnog pitanja podijeljenog u dva dijela i od potpitanja (drugo pitanje, točka (a)). Sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li, u slučaju određivanja triju zemalja odredišta u odluci o vraćanju i u slučaju (privremenog) nepostojanja odluke o konačnoj zemlji odredišta, provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u trenutku izricanja mjere zadržavanja (drugo pitanje, prvi dio), treba li se ispitivanje odnositi na sve određene zemlje (drugo pitanje, drugi dio) i utječe li nedostatak suradnje dotičnog državljanina treće zemlje na doseg te obveze (drugo pitanje, točka (a)).

63. Sud koji je uputio zahtjev ističe da nije moguće provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kada postoje tri moguće zemlje odredišta i kada nije jasno u koju zemlju tužitelj može biti vraćen. Bilo bi zamislivo jedino provesti nepotpuniju ocjenu. Taj sud smatra da može biti relevantno znati, stvara li sam dotični državljanin treće zemlje zabunu prijavljujući više državljanstava ili regija podrijetla, čime ispitivanje opasnosti od vraćanja postaje otežano ili nemoguće.

64. Iz formulacije drugog prethodnog pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev razabire dva problema koja otežavaju izvršenje obveze upravnog tijela: s jedne strane, nepostojanje dostatnih podataka o državljaninu treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju i, s druge strane, činjenicu da se odlukom o vraćanju određuje više od jedne zemlje odredišta. Ta su dva problema

³⁵ Vidjeti presudu Adrar (t. 20.).

neodvojivo povezana, pri čemu je drugi posljedica prvoga. Stoga mi se čini svrsishodnim ispitati ih zasebno, s obzirom na to da takva povezanost možda neće biti očita u drugim predmetima³⁶. Svoju ću analizu započeti uvodnom napomenom.

1. Uvodna napomena

65. Iako sud koji je uputio zahtjev izričito dvoji o obvezi tijela koje određuje mjeru zadržavanja³⁷, smatram da, kako bi mu se dao koristan odgovor, treba proširiti doseg pitanja te ispitati i obvezu tog suda da provede ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

66. Naime, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, sud od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja ne smije se ograničiti na nadzor ocjene koju je provelo upravno tijelo. Sud je u tom pogledu već pojasnio da u okviru tog nadzora nadležno sudsko tijelo mora moći odlučiti o svakom činjeničnom i pravnom elementu koji je relevantan za provjeru te zakonitosti. U tu svrhu mora moći uzeti u obzir činjenične elemente i dokaze koje je navelo upravno tijelo koje je odredilo prvotno zadržavanje. Ono također mora moći uzeti u obzir činjenice, dokaze i očitovanja koja mu eventualno podnese dotična osoba. Usto, ono mora moći potražiti sve druge elemente relevantne za svoju odluku ako to ocijeni potrebnim. Ovlasti sudskog tijela ne mogu ni u kojem slučaju biti ograničene samo na elemente koje je pružilo predmetno upravno tijelo³⁸.

67. Usto, prema stajalištu Suda, nadležno sudsko tijelo mora uzeti u obzir sve elemente, osobito činjenične, s kojima je upoznato, kako su dopunjeni ili pojašnjeni u okviru postupovnih mjera koje smatra potrebnima donijeti na temelju svojeg nacionalnog prava i, na temelju tih elemenata, prema potrebi, istaknuti povredu određenog uvjeta zakonitosti koji proizlazi iz prava Unije, čak i ako tu povredu nije istaknula dotična osoba. Ta obveza ne dovodi u pitanje obvezu sudskog tijela koje po službenoj dužnosti treba istaknuti takav uvjet zakonitosti da pozove svaku stranku da se očituje o tom uvjetu u skladu s načelom kontradiktornosti³⁹.

68. U tom je kontekstu Sud u presudi Adrar presudio da sudsko tijelo nadležno za nadzor zadržavanja ili nastavka zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom mora, po potrebi po službenoj dužnosti, osigurati da se udaljavanje tog državljanina ne protivi načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te, kada se udaljavanje protivi tom načelu, odmah pustiti na slobodu navedenog državljanina⁴⁰.

69. Stoga, neovisno o elementima koje je uzelo u obzir upravno tijelo koje je izreklo mjeru zadržavanja podvrgnutu sudskom nadzoru, na sudu je da u okviru nadzora zakonitosti zadržavanja provede vlastitu ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja na temelju svih elemenata kojima raspolaže, neovisno o tome jesu li oni bili dostupni upravnom tijelu koje je izreklo mjeru zadržavanja. Iz toga slijedi da se ta ocjena ne smije ograničiti na provjeru je li upravno tijelo poštovalo svoju obvezu provođenja ocjene s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, nego mora biti zasebna i samostalna u odnosu na ocjenu koju je, prema potrebi, provelo to tijelo.

³⁶ Lako je zamisliti da su u odluci o vraćanju određene dvije zemlje odredišta, ali da to nije zbog poteškoća u utvrđivanju identiteta osobe koja ima dvojno državljanstvo, pri čemu ovu potonju činjenicu dovoljno potkrepljuju dostupni podaci.

³⁷ Vidjeti tekst drugog pitanja, osobito dio rečenice „u trenutku izricanja mjere zadržavanja”.

³⁸ Vidjeti presudu Adrar (t. 71. i navedena sudska praksa).

³⁹ Vidjeti presudu Adrar (t. 72. i navedena sudska praksa).

⁴⁰ Vidjeti presudu Adrar (t. 73.).

70. Suprotno tomu, što se tiče naravi te zadaće, i upravno i sudsko tijelo moraju provesti istu analizu, koja se u biti sastoji od odgovora na pitanje bi li, uzimajući u obzir sve elemente koji se odnose, s jedne strane, na dotičnu osobu i, s druge strane, na zemlju odredišta, ta osoba u slučaju izvršenja odluke o vraćanju bila izložena stvarnoj opasnosti od postupanja protivnih članku 19. stavku 2. Povelje.

71. Odgovor koji treba dati na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev vrijedi stoga, glede ocjene koju treba provesti, kako za tijelo koje izriče mjeru zadržavanja tako i za sudsko tijelo od kojeg se traži da provede nadzor ove potonje odluke.

2. Problem nepostojanja podataka o državljaninu treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju

72. Problem o kojem je riječ velik je problem koji utječe na učinkovitost postupaka vraćanja općenito. On se ne mora nužno očitovati u izjavama državljanina treće zemlje kojima navodi, kao u ovom slučaju, više zemalja podrijetla. Lako je zamisliti da dotična osoba odbije navesti svoju zemlju podrijetla ili kao zemlju podrijetla prijavi, često u okviru postupaka međunarodne zaštite, samo jednu treću zemlju koja zapravo nije njezina zemlja podrijetla. Kao što to proizlazi iz očitovanja nizozemske vlade i Komisije te iz Prijedloga uredbe o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115, taj problem nipošto nije izniman⁴¹. Međutim, utvrđivanje identiteta i podrijetla osobe o kojoj je riječ neophodno je kako bi se kao zemlja odredišta mogla odrediti zemlja podrijetla te osobe u skladu s člankom 3. točkom 3. prvom alinejom Direktive 2008/115.

73. Stoga je riječ o klasičnom problemu primjene prava, bilo putem upravnog bilo putem sudskog akta, odnosno o utvrđivanju činjenica relevantnih s obzirom na primijenjenu normu. Kad je riječ o određivanju zemlje odredišta u odluci o vraćanju, na nadležnom je tijelu da izvede potrebna utvrđenja, uzimajući u obzir izjave dotične osobe. Osobito nije isključeno da se činjenice utvrđene u stadiju donošenja odluke o vraćanju provjerom pokažu netočnima tijekom postupka vraćanja. To je opasnost svojstvena tom postupku.

74. Pa ipak, s obzirom na sudsku praksu Suda⁴², tijelo koje donosi odluku o vraćanju dužno je provesti ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, a ishod te ocjene utječe na sadržaj te odluke. Naime, članku 5. Direktive 2008/115 protivi se to da se protiv državljanina treće zemlje donese odluka o vraćanju koja kao zemlju odredišta ima u vidu zemlju u kojoj postoje ozbiljni i čvrsti razlozi za vjerovanje da bi u slučaju izvršenja te odluke taj državljanin bio izložen stvarnoj opasnosti od postupanja protivnih članku 19. stavku 2. Povelje⁴³.

75. U tim okolnostima valja najprije otkloniti zamisao prema kojoj se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja uopće ne bi morala provesti zbog problema pri utvrđivanju relevantnih činjenica uzrokovanih nepostojanjem dostatnih podataka o državljaninu treće zemlje na kojeg se odnosi odluka o vraćanju. Naime, Direktiva 2008/115 ne predviđa nikakvo odstupanje od te obveze u slučaju izostanka suradnje dotičnog državljanina treće zemlje⁴⁴.

⁴¹ Vidjeti, među ostalim, stranicu 12. Prijedloga uredbe o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115.

⁴² Vidjeti točke 2. i 3. ovog mišljenja.

⁴³ Vidjeti presudu od 6. srpnja 2023., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Izbjeglica koji je počinio teško kazneno djelo) (C-663/21, EU:C:2023:540, t. 50. i navedena sudska praksa). Ta je sudska praksa upravo nedavno potvrđena u presudi od 26. ožujka 2026., Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, t. 46. i navedena sudska praksa).

⁴⁴ Vidjeti u tom pogledu bilješku na dnu stranice 16. ovog mišljenja.

76. Slijedom toga, ta bi se ocjena trebala provesti i u stadiju zadržavanja državljanina treće zemlje i u stadiju nadzora zakonitosti tog zadržavanja. S obzirom na, s jedne strane, apsolutnu narav obveze o kojoj je riječ i, s druge strane, objektivne i praktične poteškoće pri utvrđivanju relevantnih činjenica u vezi s osobom protiv koje se vodi postupak vraćanja, čini mi se da valja utvrditi da se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja mora provesti uzimajući u obzir sve pouzdane informacije dostupne u stadiju ocjene u vezi s dotičnom osobom i stanjem u zemlji odredišta.

77. Ako nadležna tijela raspolažu pouzdanim informacijama o dotičnom državljaninu treće zemlje i o stanju u zemlji odredišta iz kojih proizlazi da se udaljavanje tog državljanina protivni načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, dužna su utvrditi da se njegovo zadržavanje protivni tom načelu. U nedostatku takvih informacija ta će ocjena nužno biti općenita.

78. U tom pogledu podsjećam na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da članak 5. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 4. i člankom 19. stavkom 2. Povelje, obvezuje nacionalno tijelo da prije izvršenja odluke o vraćanju provede ažuriranu procjenu opasnosti za državljanina treće zemlje da bude izložen postupanjima koja su apsolutno zabranjena tim dvjema odredbama Povelje⁴⁵. Osim toga, članak 15. stavak 3. Direktive 2008/115 nalaže, u slučaju nastavka mjere zadržavanja, periodično preispitivanje „u razumnim vremenskim razmacima” kako bi se provjerilo jesu li uvjeti zakonitosti zadržavanja i dalje ispunjeni. Ako dostupni podaci nadležnom tijelu omogućuju da provede samo vrlo općenitu ocjenu s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, ona će se moći ažurirati u slučaju promjene okolnosti.

3. Način provođenja ocjene s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u slučaju određivanja više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju

79. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, primjećujem da posebnost ovog predmeta u odnosu na druge predmete u kojima se pojavljuje problem utvrđivanja relevantnih činjenica počiva u tome što iz odluke o vraćanju o kojoj je riječ proizlazi da bi se osobu moglo udaljiti u tri treće zemlje, dok će se ona, logično, udaljiti samo u jednu od tih zemalja.

80. Prema mojem mišljenju, ništa se ne protivi tomu da se ocjena s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja provede zasebno za svaku određenu treću zemlju, uzimajući u obzir sve informacije kojima je opravdano određivanje svake zemlje odredišta i koje su dopunjene svim dostupnim informacijama o dotičnom državljaninu treće zemlje i o stanju u određenoj zemlji odredišta.

81. Posebno pitanje koje se postavlja u toj situaciji jest pitanje posljedica koje treba izvesti iz utvrđenja da se udaljavanje u jednu od određenih trećih zemalja protivni načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

82. Zamisliva su tri slučaja: 1. utvrđeno je da nema povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja neovisno o tome koja je konačna zemlja odredišta dotične osobe; 2. utvrđena je povreda tog načela u slučaju udaljavanja u bilo koju zemlju određenu u odluci o vraćanju; 3. utvrđena je povreda navedenog načela u slučaju udaljavanja u neke zemlje navedene u odluci o vraćanju, ali ne u sve.

⁴⁵ Vidjeti presudu od 17. listopada 2024., Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, t. 38.).

83. Prva dva slučaja ne predstavljaju poteškoću. Oni odgovaraju situacijama u kojima se odlukom o vraćanju određuje samo jedna zemlja odredišta. Posljedice koje iz toga treba izvesti trebale bi tada biti slične, čak i istovjetne, onima koje proizlaze iz nepostojanja povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i iz utvrđenja o povredi tog načela u slučaju izvršenja odluke o vraćanju kojom se određuje samo jedna zemlja odredišta.

84. Samo se treći slučaj čini problematičnim. Teoretski su zamisliva dva rješenja.

85. Kao prvo, moglo bi se tvrditi da mogućnost udaljavanja dotične osobe u jednu od zemalja određenih u odluci o vraćanju, a da se pritom ne povrijedi načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, znači da zadržavanje ne dovodi do povrede tog načela. Kao drugo, moglo bi se tvrditi da mogućnost udaljavanja dotične osobe u jednu od zemalja određenih u odluci o vraćanju čija bi posljedica bila povreda načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja znači da zadržavanje dovodi do povrede tog načela.

86. Podsjećam na to da, iako su ovlasti suda od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja široke, ne može biti dvojbe da taj sud nije nadležan za izmjenu ili poništenje odluke o vraćanju. Neovisno o tome kako ocijeni udaljavanje u određenu treću zemlju s obzirom na načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, valja istaknuti da on može samo ili odbiti pravni lijek i time potvrditi zadržavanje ili prihvatiti pravni lijek i pustiti osobu o kojoj je riječ na slobodu. Kao što sam to već naglasio, navedeni sud ne provodi kontinuirani nadzor zakonitosti odluke o vraćanju.

87. Stoga bi taj isti sud trebao pustiti na slobodu dotičnog državljanina treće zemlje kada utvrdi da izvršenje odluke o vraćanju nije moguće. Ta nemogućnost postoji samo u situaciji u kojoj udaljavanje ni u jednu zemlju odredišta nije moguće, a da se ne povrijedi načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

88. Iz toga proizlazi da se, u slučaju u kojem je udaljavanje u zemlju odredišta moguće a da se to načelo ne povrijedi, zadržavanjem ne krši načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

89. U tim okolnostima predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje odgovori da članke 5. i 15. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 6., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da su, kako u stadiju izricanja mjere zadržavanja radi osiguranja izvršenja odluke o vraćanju kojom se određuje više od jedne zemlje odredišta tako i u stadiju nadzora zakonitosti zadržavanja, nadležna tijela dužna ocijeniti protivi li se načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja udaljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u svaku od tih zemalja i utvrditi da se tom načelu protivi zadržavanje te osobe kada bi udaljavanje u svaku od navedenih zemalja imalo za posljedicu povredu navedenog načela. Ta tijela imaju tu obvezu neovisno o činjenici da je određivanje više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju posljedica nedostatka suradnje tog državljanina. U okviru izvršenja navedene obveze navedena tijela trebala bi uzeti u obzir sve pouzdane informacije kojima raspolažu u vezi s navedenim državljaninom i stanjem u zemlji odredišta.

D. Treće prethodno pitanje

90. Treće je pitanje postavljeno za slučaj niječnih odgovora na prvo i drugo prethodno pitanje. Budući da predlažem dati potvrđan odgovor na drugo pitanje, smatram da nije potrebno odgovoriti na treće pitanje. Naime, potvrda obveze da se ocjena provede s obzirom na načelo

zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u stadiju donošenja odluke o vraćanju i odluke o zadržavanju podrazumijeva da treba odbiti pretpostavku iz trećeg pitanja prema kojoj bi se ta ocjena mogla odgoditi za kasniji stadij.

V. Zaključak

91. S obzirom na sva prethodna razmatranja predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Sud u Haagu, stalna služba u Haarlemu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Članke 5. i 15. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člankom 6., člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da:

- sudsko tijelo od kojeg se traži da provede nadzor zakonitosti zadržavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, radi njegova udaljavanja u sklopu izvršenja odluke o vraćanju koja je postala konačna, a kojom se određuje više od jedne zemlje odredišta, nije nadležno po službenoj dužnosti provjeriti je li u stadiju donošenja odluke o vraćanju ocijenjeno protivu li se udaljavanje tog državljanina načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja te, ako takva ocjena izostane, izvesti iz toga posljedice u vidu zaključka da poseban zahtjev takve odluke nije poštovan, tako da se odluka o vraćanju ne može smatrati pravnom osnovom za donošenje mjere zadržavanja;
- kako u stadiju izricanja mjere zadržavanja radi osiguranja izvršenja odluke o vraćanju kojom se određuje više od jedne zemlje odredišta tako i u stadiju nadzora zakonitosti zadržavanja, nadležna tijela dužna su ocijeniti protivu li se načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja udaljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u svaku od tih zemalja i utvrditi da se tom načelu protivu zadržavanje te osobe kada bi udaljavanje u svaku od navedenih zemalja imalo za posljedicu povredu navedenog načela. Ta tijela imaju tu obvezu neovisno o činjenici da je određivanje više od jedne zemlje odredišta u odluci o vraćanju posljedica nedostatka suradnje tog državljanina. U okviru izvršenja navedene obveze navedena tijela trebala bi uzeti u obzir sve pouzdane informacije kojima raspolažu u vezi s navedenim državljaninom i stanjem u zemlji odredišta.