

Predmet C-72/22 PPU

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum primitka:

4. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

2. veljače 2022.

Žalitelj:

M. A.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba (Služba za zaštitu državne
granice)

Predmet glavnog postupka

Zakonitost i opravdanje zadržavanja državljanina treće zemlje koji traži status tražitelja azila, a koji je ušao i nezakonito ostaje na državnom području Republike Litve u situaciji u kojoj je u zemlji proglašeno izvanredno stanje zbog masovnog priljeva stranaca.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članka 7. stavka 1. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite; tumačenje članka 4. stavka 1. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status[] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, kao i tumačenje članka 8. stavaka 2. i 3. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja

2013. od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Treći stavak članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 7. stavak 1. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status[] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, tumačiti na način da mu se protive pravila nacionalnog prava, poput onih koja se primjenjuju u ovom predmetu, koja u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca, načelno ne dozvoljavaju strancu koji je nezakonito ušao i ostaje na državnom području države članice da podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, treba li članak 8. stavak 2. i stavak 3. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tumačiti na način da mu se protive pravila nacionalnog prava u skladu s kojima se, u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca, tražitelja azila može zadržati samo zato što je na državno područje Republike Litve ušao nezakonito prešavši državnu granicu Republike Litve?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status[] izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/95): članak 4. stavak 1.

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/32): članak 6., članak 7. stavak 1. i članak 33.

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Uvodna izjava 15., članak 8. stavak 2. i stavak 3.

Navedeni nacionalni propisi

Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (Zakon Republike Litve o pravnom statusu stranaca) (verzija na snazi; u dalnjem tekstu: Zakon o PSS-u): stavci 18⁴ i 20. članka 2. („Definicije”); točka 1. članka 10. („Nezakonit ulazak u Republiku Litvu”); točke 6. i 8. članka 23. („Nezakonit boravak u Republici Litvi”); stavak 1¹ članka 67. („Podnošenje zahtjeva za azil”) (na snazi od 12. kolovoza 2021. do 1. siječnja 2022.); stavak 1. članka 77. („Okolnosti koje sprečavaju razmatranje zahtjeva za azil”); stavci 1. i 4. članka 113. („Razlozi za zadržavanje stranca”); stavci 1. i 2. članka 140¹² („Podnošenje zahtjeva za azil”), članak 140¹⁷ („Razlozi za zadržavanje tražitelja azila”) i stavci 1. i 2. članka 140¹⁹ („Alternative zadržavanju”) Poglavlja X² („Primjena ovog zakona u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca”)

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. 1V-131 patvirtintas Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (Prilog Postupku priznavanja i oduzimanja azila u Republici Litvi, odobren Odlukom br. 1V-131 od 24. veljače 2016. ministra unutarnjih poslova Republike Litve) (verzija na snazi) (u dalnjem tekstu: Prilog): točke 22., 23. i 24.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“ (Odluka br. 517 Vlade Republike Litve od 2. srpnja 2021. o proglašenju izvanrednog stanja na nacionalnoj razini i imenovanju voditelja nacionalnog djelovanja u slučaju izvanrednog stanja): točka 1.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. liepos 13 d. rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atėmimo“ (Odluka br. XIV-505 Parlamenta Republike Litve od 13. srpnja 2021. o suzbijanju hibridne agresije): točka 5.

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Dana 17. studenoga 2021. žalitelj M. A., koji je autobusom putovao iz Republike Litve s drugim državljanima trećih zemalja, granična policija Republike Poljske zadržala je na državnom području te države jer nije imao potrebne putne isprave, vize ili dozvole boravka ili prebivanja u Republici Litvi i Europskoj uniji. Dana 19. studenoga 2021. žalitelj je predan službenicima Službe za zaštitu državne granice pri Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Litve (u dalnjem tekstu: SBGS) koji su ga zadržali 48 sati. SBGS je Odjelu u Alytusu Alytaus apylinkės teismasa (Općinski sud u Alytusu) (u dalnjem tekstu: prvostupanjski sud) podnio zahtjev za zadržavanje žalitelja do utvrđenja njegova pravnog statusa, no ne duže od šest mjeseci. SBGS je obavijestio prvostupanjski sud da informacijski sustavi Republike Litve ne sadrže podatke o pravnom statusu žalitelja u Republici Litvi ili o njegovim prelascima državne granice, da je stigao u Republiku Litvu i tamo nezakonito boravio u vrijeme kada je proglašeno izvanredno stanje na nacionalnoj

razini zbog masovnog priljeva stranaca i da bi mogao pobjeći kako bi izbjegao zadržavanje i moguće protjerivanje. Žalitelj je pred prvostupanjskim sudom izjavio da je krajnje odredište njegova putovanja druga zemlja Europske unije, odnosno Njemačka.

- 2 Odlukom prvostupanjskog suda od 20. studenoga 2021. žalitelj je zadržan na tri mjeseca do donošenja odluke o njegovu pravnom statusu u Republici Litvi, a najdulje do 18. veljače 2022. Budući da je žalitelj na ročištu podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, prvostupanjski ga je sud smatrao tražiteljem azila. Uzimajući u obzir činjenicu da je žalitelj nezakonito ušao u Republiku Litvu, prvostupanjski je sud potvrdio da postoji razlog za zadržavanje tražitelja azila utvrđen člankom 113. stavkom 4. točkom (2) Zakona o PSS-u: u skladu s tom odredbom, tražitelja azila može se zadržati kako bi se utvrdio temelj njegova zahtjeva za azil (ako se informacije o tom temelju ne mogu dobiti bez zadržavanja tražitelja azila) i ako, s obzirom na određene okolnosti iz Zakona o PSS-u, postoji temelj za uvjerenje da bi stranac mogao pobjeći kako bi izbjegao vraćanje u stranu državu ili protjerivanje iz Republike Litve.
- 3 Protiv te odluke prvostupanjskog suda žalitelj je podnio žalbu Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve) kojom je tražio primjenu mjere koja predstavlja alternativu zadržavanju, odnosno obveze redovitog javljanja SBGS-u u određeno vrijeme. Na raspravi pred žalbenim sudom žalitelj je ponovio svoj zahtjev za azil.
- 4 Žalitelj je 24. siječnja 2022. SBGS-u podnio zahtjev za azil koji je proslijeđen Odjelu za migracije pri Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Litve (u daljnjem tekstu: MD). MD je 27. siječnja 2022. odbio žaliteljev zahtjev za azil navodeći da nije podnesen u skladu sa zahtjevima zakonodavstva Republike Litve te da, pored navedenoga, nije pravodobno podnesen. Na ročištu pred žalbenim sudom predstavnik SBGS-a i zastupnik žalitelja zatražili su od suda koji je uputio zahtjev da naloži MD-u da razmotri žaliteljev zahtjev za azil.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 5 Žalitelj smatra da mu je prvostupanjski sud pogrešno izrekao najstrožu mjeru, odnosno zadržavanje, koja nije proporcionalna i koja je žalitelja ograničila više no što je to bilo potrebno za postizanje cilja utvrđenja temelja njegova zahtjeva za azil. Žalitelj navodi da je predao pisani zahtjev za međunarodnu zaštitu neutvrđenom službeniku SBGS-a 20. studenoga 2021., no nema informacija o tijeku razmatranja tog zahtjeva. Na ročištu je također ponovio svoj zahtjev za azil. Pored navedenoga, žalitelj navodi da nije bio svjestan da je u Republiku Litvu ušao iz Republike Bjelorusije jer su ga bjeloruski službenici uvjerali da će se nakon prelaska državne granice naći u Republici Poljskoj.
- 6 SBGS ističe da se žalitelj, koji je iz nesigurne zemlje ušao u sigurnu zemlju (Republika Litva) nije prijavio nadležnim tijelima vlasti radi utvrđenja njegova pravnog statusa, već da je nastavio svoj put državama Europske unije nezakonito

prelazeći njihove unutarnje granice. S obzirom na činjenicu da žalitelj nema prebivalište u Republici Litvi i da također nema društvenih, gospodarskih ili drugih veza niti sredstava za uzdržavanje u toj zemlji, postoji velika mogućnost da bi žalitelj, ako se primijeni mjera alternativna zadržavanju, napustio mjesto boravka prije donošenja odluke o njegovu pravnom statusu u Republici Litvi. Prema mišljenju SBGS-a, nema podataka o evidentiranom žaliteljevu zahtjevu za azil jer takav zahtjev nije podnesen u skladu s važećim zakonodavstvom Republike Litve.

Kratko obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da, kako bi se utvrdilo je li žalitelj pravilno zadržan i može li se na njega primijeniti mjera alternativna zadržavanju, valja utvrditi treba li smatrati da žalitelj ima pravni status tražitelja azila jer se odredbama nacionalnog prava različito uređuju zadržavanje i alternativne mjere za zadržavanje stranaca koji imaju i koji nemaju taj status.
- 8 U okviru analize odredbi nacionalnog prava u tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da se, u skladu s člankom 140¹⁷ Zakona o PSS-u, kojim se uređuju razlozi za zadržavanje tražitelja azila u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca, tražitelj azila može zadržati samo u slučajevima iz članka 113. stavka 4. Zakona o PSS-u, kao i kada je ušao na državno područje Republike Litve nezakonitim prelaskom državne granice Republike Litve, dok za stranca koji nema status tražitelja azila vrijede odvojeni razlozi za zadržavanje (stavci 1. do 7. članka 113. stavka 1. Zakona o PSS-u). Sud koji je uputio zahtjev također ističe da bi se mjera alternativna zadržavanju, odnosno smještaju stranca pri SBGS-u ili u drugoj ustanovi prilagođenoj za tu svrhu, bez ograničenja njegove slobode kretanja, mogla primijeniti samo u slučaju da je strancu priznat status tražitelja azila (članak 140¹⁹ stavci 1. i 2. Zakona o PSS-u).
- 9 U skladu s odredbama nacionalnog prava, pojam „tražitelj azila” odnosi se na stranca koji je, u skladu s postupkom utvrđenim Zakonom o PSS-u, podnio zahtjev za azil o kojem još nije donijeta konačna odluka (članak 2. stavak 20. Zakona o PSS-u). Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, iako članak 2. stavak 18⁴ stavak 2. Zakona o PSS-u definira zahtjev za azil kao zahtjev u bilo kojem obliku koji je podnio stranac radi priznavanja azila u Republici Litvi, takav zahtjev može podnijeti samo u skladu s postupkom utvrđenim Zakonom o PSS-u.
- 10 Člankom 140¹² stavkom 1. Zakona o PSS-u utvrđuje se sljedeći postupak za podnošenje zahtjeva za azil u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca: stranac može podnijeti zahtjev za azil: (1) na graničnim prijelazima ili u tranzitnim zonama – Službi za zaštitu državne granice; (2) na državnom području Republike Litve u slučaju zakonitog ulaska u Republiku Litvu – Odjelu za migracije (3) u stranoj državi – diplomatskim misijama ili konzularnim uredima

Republike Litve koje je odredio ministar vanjskih poslova. Zahtjev za azil stranca podnesen na način protivan postupku iz stavka 1. tog članka neće se prihvatiti te će se dati objašnjenje s opisom postupka podnošenja zahtjeva za azil (članak 140¹² stavak 2. Zakona o PSS-u). Ako je zahtjev za azil podnesen tijelu koje nije navedeno u relevantnoj odredbi Zakona o PSS-u i/ili ako ne ispunjava zahtjeve utvrđene posebnim odredbama Zakona o PSS-u ili Priloga, mora se vratiti strancu na kojeg se odnosi, a stranca se mora obavijestiti o postupku podnošenja zahtjeva za azil (stavak 23. Priloga).

- 11 U skladu sa Zakonom o PSS-u, ulazak stranca na državno područje Republike Litve smatra se nezakonitim ako je ta osoba ušla protivno odredbama Zakonika o schengenskim granicama (članak 10. stavak 1.) te se boravak stranca u Republici Litvi smatra nezakonitim ako ta osoba u Republici Litvi boravi bez putne dozvole ili vize, ako je obvezna imati putnu dozvolu ili vizu ili ako je nezakonito ušla u Republiku Litvu (članak 23. stavci 6. i 8.). Pozivajući se na te odredbe nacionalnog prava i s obzirom na činjenicu da je žalitelj iz glavnog postupka ušao u Republiku Litvu s putovnicom, ali bez dokumenata koji dokazuju njegov zakonit ulazak ili boravak, sud koji je uputio zahtjev zaključio je da je žalitelj ušao u Republiku Litvu i tamo nezakonito ostaje te da stoga, sukladno članku 140¹² stavku 1. Zakona o PSS-u, ne može podnijeti zahtjev za azil. Iako SBGS raspolaže diskrecijskom ovlašću za prihvaćanje zahtjeva za azil koji je podnio stranac koji je nezakonito prešao državnu granicu Republike Litve uzimajući u obzir njegovu ranjivost ili druge posebne okolnosti (članak 140¹² stavak 2. Zakona o PSS-u), takva diskrecijska ovlast, prema ocjeni suda koji je uputio zahtjev, nije pojašnjena te je nemoguće odrediti njezine granice i učinkovitost.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev također je analizirao odredbe prava Unije koje se odnose na odobravanje statusa podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Taj sud ističe da su, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2013/32, države članice dužne osigurati da osoba ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/95, države članice mogu tražiti od podnositelja zahtjeva da što prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu i dužne su prilikom podnošenja zahtjeva za takvu zaštitu surađivati s njegovim podnositeljem. Prema mišljenju tog suda, člankom 6. Direktive 2013/32 državama članicama daje se diskrecijska ovlast za utvrđivanje postupka podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu; međutim, provedba takve diskrecijske ovlasti ne može imati za učinak ograničavanje stvarne mogućnosti podnošenja zahtjeva u najkraćem mogućem roku.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev navodi da Sud podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu jednom od tijela iz članka 6. Direktive 2013/33 smatra bitnim stadijem u postupku odobravanja međunarodne zaštite. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva podnositelj je zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2013/32 čim podnese takav zahtjev. Takav se zahtjev uostalom smatra podnesenim od trenutka kad je odnosna osoba očitovala svoju volju, pred jednim od tijela iz članka 6. stavka 1. Direktive 2013/32, da ostvari međunarodnu

zaštitu, pri čemu to očitovanje volje ne može biti podvrgnuto bilo kakvoj administrativnoj formalnosti (presuda od 17. prosinca 2020., Europska komisija/Mađarska, C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 97., 99. i 100.).

- 14 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da, kao prvo, stjecanje svojstva podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može ovisiti ni o formalnom podnošenju ni o evidentiranju zahtjeva i da je, s druge strane, činjenica da državljanin treće zemlje izražava svoju želju da zahtjeva međunarodnu zaštitu pred „drugim tijelom” u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32 dovoljna da mu se dodijeli status podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i stoga da počne teći rok od šest radnih dana u kojem država članica mora evidentirati navedeni zahtjev (presuda od 9. rujna 2021., Bundesrepublik Deutschland/SE, C-768/19, EU:C:2021:709, t. 49.). Zahtjev da država članica mora surađivati s podnositeljem zahtjeva za međunarodnu zaštitu praktički podrazumijeva da je, ako zbog bilo kojeg razloga elementi koje je dostavio podnositelj zahtjeva nisu potpuni, ažurirani ili relevantni, potrebno da dotična država članica aktivno surađuje s podnositeljem zahtjeva u toj fazi postupka kako bi se mogli prikupiti svi elementi potrebni za potkrepljenje zahtjeva (presuda od 22. studenoga 2012., M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 66.).
- 15 Sud koji je uputio zahtjev ističe da, kao što to jasno proizlazi iz sudske prakse Suda, svaki državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu na državnom području države članice, uključujući na njezinim granicama ili u njezinim tranzitnim zonama, čak i ako ona na tom državnom području boravi nezakonito; to se pravo mora priznati bez obzira na izgled za uspjeh takvog zahtjeva; državljanin treće zemlje odnosno osoba bez državljanstva od trenutka podnošenja takvog zahtjeva stječe status tražitelja međunarodne zaštite u smislu Direktive 2013/32; boravak takvog podnositelja zahtjeva na državnom području države članice na kojem je podnio zahtjev ne može se pak u načelno smatrati nezakonitim sve dok o njemu nije donesena prvostupanjska odluka (presuda od 16. studenoga 2021., Komisija/Mađarska, C-821/19, EU:C:2021:930, t. 136. i 137.).
- 16 Sud koji je uputio zahtjev također ističe da su u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 taksativno navedene situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten (presuda od 14. svibnja 2020., FMS i drugi, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 149.); stoga, prema mišljenju tog suda, zahtjev za međunarodnu zaštitu prema toj odredbi nije moguće smatrati nedopuštenim zato što nije podnesen u skladu sa zakonodavstvom utvrđenim postupkom. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odbijanje prihvaćanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog protivno postupku utvrđenom propisom ne može se opravdati činjenicom da bi masovni priljev stranaca mogao naštetiti učinkovitom izvršavanju funkcija tijelâ u području migracije. Iako je točno da države članice moraju osobito osigurati zakonit prelazak vanjskih granica, pridržavanje takve obveze ipak ne smije biti opravdanje povrede članka 6. Direktive 2013/32. (presuda od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska, C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 127.).

- 17 Budući da se predmetnim odredbama nacionalnog prava isključuje mogućnost podnošenja zahtjeva za azil načelno zato što je stranac nezakonito ušao u Republiku Litvu i ostaje u Republici Litvi, sud koji je uputio zahtjev pita se jesu li te nacionalne odredbe protivne članku 7. stavku 1. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/95/EU.
- 18 U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje, sud koji je uputio zahtjev također pita treba li članak 8. stavak 2. i stavak 3. Direktive 2013/33 tumačiti na način da mu se protive odredbe nacionalnog prava poput, na primjer, članka 140¹⁷ stavka 2. Zakona o PSS-u, prema kojima se, u slučaju proglašenja ratnog stanja, izvanrednog stanja ili također proglašenja izvanrednog stanja zbog masovnog priljeva stranaca, tražitelj azila može zadržati samo na temelju toga što je ušao na državno područje Republike Litve nezakonitim prelaskom državne granice Republike Litve. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2013/33, tražitelji međunarodne zaštite mogu zadržati samo u vrlo jasno određenim iznimnim okolnostima utvrđenim tom direktivom i uz poštovanje načela nužnosti i proporcionalnosti kako u pogledu načina tako i u pogledu svrhe takvog zadržavanja. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome ispunjava li zadržavanje predviđeno člankom 140¹⁷ stavkom 2. Zakona o PSS-u takve zahtjeve i može li se takvo zadržavanje smatrati opravdanim, čak i ako se uzme u obzir prijetnja koju masovan priljev stranaca predstavlja za funkcioniranje migracijskog sustava.