

**Predmet C-241/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

14. travnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Riigikohus (Estonija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

30. ožujka 2021.

**Žalitelj:**

I.L.

**Druga stranka u postupku:**

Politsei- ja Piirivalveamet

**Predmet glavnog postupka**

Žalba osobe I.L. kojom ona zahtijeva ukinuti odluku Tallina Ringkonnakohusa (Žalbeni sud u Tallinu, Estonija) od 2. prosinca 2020. i donijeti novu odluku kojom se utvrđuje da su zahtjev Politsei- ja Piirivalveameta (Uprava za policiju i graničnu stražu, u daljnjem tekstu: PPA) da je se smjesti u ustanovu za zadržavanje i njezino smještanje u tu ustanovu bili nezakoniti.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjevom za prethodnu odluku traži se tumačenje članka 15. stavka 1. prve rečenice 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 (SL.2008, L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).

## **Prethodno pitanje**

Treba li članak 15. stavak 1. prvu rečenicu 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 tumačiti na način da države članice mogu zadržati državljanina treće zemlje ako postoji stvarna opasnost da će on prije udaljavanja, dok se nalazi na slobodi, počinuti kazneno djelo čija istraga i sankcioniranje mogu znatno otežati provođenje udaljavanja?

## **Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 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, uvodne izjave 2. i 16., članak 3. točka 7. i članak 15.

## **Navedene nacionalne odredbe**

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Zakon o obvezi napuštanja državnog područja i zabrani ulaska na državno područje, u daljnjem tekstu: VSS), članak 6<sup>8</sup> i članak 15.

## **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 Osoba I.L., državljanin Republike Moldavije, koja je na temelju izuzeća od obveze posjedovanja vize boravila u Republici Estoniji, uhićena je 12. listopada 2020. zbog sumnje da je svojoj partnerici i još jednoj oštećenici nanio tjelesnu bol te im je narušio zdravlje. Harju Maakohus (Prvostupanjski sud u Harjumaai, Estonija) osudio je osobu I.L. presudom od 13. listopada 2020. u pojednostavljenom hitnom postupku zbog tjelesnog zlostavljanja u skladu s člankom 121. stavkom 2. točkama 2. i 3. Karistusseadustika (Kaznenog zakona, u daljnjem tekstu: KarS). Prema optužnici prikazanoj u sudskoj presudi, državno odvjetništvo je dotičnoj osobi, osim toga, stavilo na teret da je prijetila žrtvi da će se, ako je udalje iz Estonije, ponovno vratiti u Estoniju i ubiti žrtvu. No, ta je osoba oslobođena od navedene optužbe u skladu s člankom 120. stavkom 1. KarS-a (Prijetnja). Presudom prvostupanjskog suda toj je osobi kao konačna kazna izrečena kazna zatvora od jedne godine, jednog mjeseca i 28 dana uz rok kušnje u trajanju od dvije godine te je stoga sud ukinuo pritvor dotične osobe u zgradi suda.
- 2 PPA je boravak dotične osobe, za koji nije bilo obvezno posjedovanje vize, prijevremeno prekinuo obaviješću od 13. listopada 2020. u skladu s Välismaalaste seadusom (Zakon o strancima, u daljnjem tekstu: VMS). U toj je obavijesti navedeno da je posljednji dan njegova odobrenog boravka 13. listopada 2020. i da je stranac u slučaju prijevremenog prestanka boravka obvezan bez odgađanja

napustiti državno područje država članica schengenskog prostora. U skladu s odredbama VSS-a, obveza napuštanja državnog područja može se odmah izvršiti. PPA je dotičnu osobu istoga dana ponovno uhitila u zgradi prvostupanjskog suda Harjumaa u skladu s člankom 15. stavkom 2. točkom 1. VSS-a. U zapisniku o uhićenju navedeno je da je prilikom uhićenja uzet u obzir odnos dotične osobe prema počinjenom kaznenom djelu i njegovo ponašanje nakon izricanja kazne. Zbog navedenoga smatralo se da bi dotična osoba mogla izbjeći udaljavanje unatoč njezinu obećanju da će dobrovoljno otići i molbi da joj se naloži dobrovoljni odlazak. Stoga je PPA istoga dana u skladu s VSS-om dotičnoj osobi naložila da napusti Estoniju jer u Estoniji boravi bez zakonske osnove. U skladu s nalogom, osoba I.L. morala je odmah napustiti državno područje odnosno najkasnije 13. listopada 2020. Nalog je istog dana bio izvršan te se stranac istekom navedenog roka, u slučaju da nije ispunio obvezu napuštanja državnog područja, u skladu s VSS-om morao iz Republike Estonije udaljiti u Moldaviju. Ujedno je PPA protiv dotične osobe izrekla i zabranu ulaska na državno područje u trajanju od tri godine od dana ispunjenja obveze napuštanja državnog područja.

- 3 PPA je 14. listopada 2020. pred Tallinna Halduskohusom (Upravni sud u Tallinu, Estonija) zatražila odobrenje da dotičnu osobu u skladu s člankom 15. stavkom 2. točkama 1. do 3. VSS-a uhititi i na dva mjeseca smjesti u ustanovu za zadržavanje. U svrhu obrazloženja svojeg zahtjeva PPA je, među ostalim, navela slijedeće. Dotična osoba mogla bi izbjeći udaljavanje. Ona je u bliskom odnosu primijenila nasilje i postoji velik javni interes za sprječavanje takvih kaznenih djela. Glavni cilj naloga za napuštanje državnog područja koji se treba izvršiti jest sprječavanje budućih kaznenih djela. Premda je dotična osoba izjavila da prije napuštanja državnog područja želi riješiti probleme sa svojom partnericom, PPA nije bila uvjerena u to da dotična osoba u stresnoj situaciji neće ponoviti svoje nasilničko ponašanje. PPA je mogla uzeti u obzir da je dotična osoba prijetila nasiljem prema svojoj partnerici u slučaju svojeg udaljavanja. Njezino prethodno kazneno djelo pojašnjava opasnost koja od te osobe prijeti zbog čega se ona do svojeg udaljavanja mora smjestiti u ustanovu za zadržavanje. Budući da ta osoba svojim dosadašnjim ponašanjem nije izgradila povjerenje, nije bilo moguće primijeniti manje ograničavajuće mjere nadzora.
- 4 U raspravi pred Upravnim sudom u Tallinnu PPA je precizirala da je osoba I.L. ispunila obvezu suradnje i da posjeduje isprave potrebne za vraćanje u Republiku Moldaviju. Stoga je PPA zatražila njezin smještaj u ustanovu za zadržavanje isključivo na temelju članka 15. stavka 2. točke 1. VSS-a. Upravni sud je odlukom od 15. listopada 2020. izdao dozvolu da se osobu I.L. do njezina udaljavanja, ali najdulje do 15. prosinca 2020. smjesti u ustanovu za zadržavanje.
- 5 Upravni sud u Tallinnu složio se s tim mišljenjem prema kojem u slučaju dotične osobe postoji opasnost da će izbjeći postupak udaljavanja i da neće dobrovoljno napustiti Estoniju (članak 6.<sup>8</sup> točke 1. i 4. VSS-a). Iako je ona na raspravi pred sudom izjavila da će se u slučaju svojeg puštanja na slobodu uputiti u svoj stan samo kako bi pokupila svoje stvari, da će izbjeći susret s bivšom partnericom i potom dobrovoljno napustiti Estoniju, Upravni sud je smatrao da s obzirom na

prijašnje ponašanje dotične osobe treba smatrati da njezino napuštanje Estonije neće baš uslijediti na opisani način. Prema mišljenju tog suda, ne može se osigurati da ona prilikom odlaska po svoje stvari neće sresti svoju bivšu partnericu. Ako bi ta osoba sreła svoju bivšu partnericu, postoji velika vjerojatnost da će situacija eskalirati te će ona možda ponovno počiniti kazneno djelo. U slučaju ponovljenog počinjenja kaznenog djela dobrovoljno ispunjenje obveze napuštanja državnog područja očito je isključeno. Naime, pokrene li se kazneni postupak, dotična osoba ima pravo prisustvovati na raspravi koja se na nju odnosi te se u kaznenom postupku može naložiti i istražni zatvor. Stoga je postojao razlog za sumnju u vjerodostojnost njezina plana postupanja iznesenog na raspravi. Država želi spriječiti moguća nova kaznena djela. U slučaju dotične osobe trenutno postoji velika opasnost od ponovnog počinjenja kaznenih djela.

- 6 Nadalje, Upravni sud u Tallinnu uzeo je u obzir činjenicu da se dotična osoba u svrhu svog povratka u Republiku Moldaviju morala testirati na COVID-19, čime je došlo do dodatne vremenske odgode zbog koje udaljavanje nije bilo moguće provesti u roku od 48 sati predviđenih VSS-om. Prema shvaćanju suda, manje ograničavajućim mjerama nadzora vjerojatno se ne bi mogla osigurati provedba postupka udaljavanja, a nedostajalo je i povjerenje u dotičnu osobu koje je potrebno za primjenu drugih mjera nadzora. Naposljetku, taj je sud smatrao da smještaj u ustanovi za zadržavanje nije u suprotnosti s razlozima koja se odnose na sigurnost i zdravlje te je stoga zadržavanje proporcionalno.
- 7 Osoba I.L. podnijela je Žalbenom sudu u Tallinnu žalbu protiv odluke Upravnog suda u Tallinnu kojom je zatražila da se ukine odluka Upravnog suda i naloži njezino puštanje na slobodu. Žalbeni sud u Tallinnu tu je žalbu odbio odlukom od 2. prosinca 2020. i potvrdio odluku Upravnog suda. U svojem obrazloženju, žalbeni je sud uputio na činjenicu da u slučaju dotične osobe postoji opasnost od bijega u smislu članka 6.<sup>8</sup> točke 1. VSS-a, odnosno da stranac neće napustiti Estoniju po isteku roka koji je odlukom o vraćanju odobren za dobrovoljni odlazak. Budući da je dotična osoba za svoj odlazak postavila uvjete, vjerojatno je da ona državno područje neće napustiti ako se ti uvjeti ne ispune. Ta bi osoba mogla potražiti nove mogućnosti za ostanak u zemlji i odbiti otići. Vjerojatnost za to tim je veća što je kraći rok koji joj je odobren za odlazak. S obzirom na prirodu i težinu kaznenog djela koje je dotična osoba počinila, ne može se smatrati vjerojatnim ni to da će joj uspjeti ispuniti uvjete koje je sama postavila i potom dobrovoljno napustiti Estoniju u odobrenom roku. Osim toga, Žalbeni sud u Tallinnu upozorio je na činjenicu da razlozi za zadržavanje predviđeni člankom 15. stavkom 2. točkama 1. do 3. VSS-a ne daju pravo da se osobu zadrži u svrhu sprječavanja mogućeg novog kaznenog djela. Prema mišljenju tog suda, u skladu s odredbama VSS-a cilj zadržavanja osobe jest osigurati da će osoba napustiti Estoniju. Žalbeni sud isto je tako istaknuo kako je članak 6.<sup>8</sup> točka 4. VSS-a primjenjiv samo ako je sudska odluka kojom je izrečena kazna postala pravomoćnom. Međutim, na dan na koji je Upravni sud u Tallinnu odobrio smještaj osobe I.L. u ustanovu za zadržavanje ta sudska odluka još nije bila pravomoćna. Naime, ona je postala pravomoćnom nešto kasnije, 21. listopada

2020. Naposljetku, Žalbeni sud je utvrdio da primjena manje ograničavajućih mjera nadzora nije potrebna.

- 8 Osoba I.L. udaljena je iz Republike Estonije u Moldaviju 23. studenoga 2020.

### **Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka**

- 9 Osoba I.L. već je prije svojeg udaljavanja podnijela žalbu protiv odluke Žalbenog suda u Tallinnu kojom zahtijeva da se ta odluku žalbenog suda ukine i da se donese nova odluka kojom se utvrđuje nezakonitost PPA-inog zahtjeva i njezina smještaja u ustanovu za zadržavanje. Osoba I.L. navodi da je izvukla pouku iz svojeg djela i da ubuduće više neće činiti kaznena djela. Navodi da je u postupku u potpunosti surađivala. Stoga nije utemeljena bojazan da će prilikom odlaska po svoje stvari počinuti novo kazneno djelo. Njezina želja da se prije napuštanja državnog područja spakira i uzme svoje stvari logična je i ne može se smatrati nedopuštenim uvjetom. Nadalje, smatra da nije bilo opasnosti od bijega te su se trebale poduzeti manje ograničavajuće mjere nadzora. Budući da je ona sad već udaljena iz Estonije, prema njezinu je mišljenju zahtjev za pobijanje potrebno preinačiti u zahtjev za utvrđenje. U slučaju da Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija, u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) utvrdi nezakonitost PPA-ina zahtjeva i smještaja u ustanovu za zadržavanje, to će joj omogućiti postavljanje zahtjeva za naknadu štete protiv PPA (dotična osoba nije mogla raditi i dobivati plaću te joj je sloboda nezakonito oduzeta).
- 10 PPA je zahtijevala da se žalba odbije. Navodi da je nakon rasprave u kaznenoj stvari pred prvostupanjskim sudom, u kojoj je osobi I.L. izrečena kazna, prijevremeno prekinula boravak te osobe za koji nije bila potrebna viza te da je osobu I.L. odmah nakon rasprave pred prvostupanjskim sudom uhitila. Toj je osobi priopćeno da mora napustiti Estoniju te je se pitalo je li ona suglasna s time da to dobrovoljno učini. Dotična osoba je s tim bila suglasna, no postavila je uvjete: neće napustiti državno područje prije nego riješi sukob sa žrtvom. PPA nije mogla dopustiti da se dotična osoba vrati žrtvi. Žrtva se zbog prijetnji osobe I.L. bojala za svoj život. Prilikom donošenja odluka o vraćanju, PPA je ocijenila dokaze i odvagala činjenične okolnosti te je usto uzela u obzir prigovore dotične osobe, njezin odnos prema počinjenom kaznenom djelu i njezino ponašanje nakon izricanja kazne. Nadalje, prema mišljenju PPA-e, dotična osoba mogla bi izbjeći udaljavanje i predstavlja opasnost za javni red. Ona je u bliskoj vezi bila nasilna. Prevencija nasilja u partnerskim odnosima prioritet je Republike Estonije te je javni interes za takve događaje jako velik. Kažnjavanje u kaznenom postupku reakcija je na već počinjenu radnju, no ima za cilj i da se potencijalno opasnu osobu odvoji od društva koje poštuje zakon, tako da je prvenstveni cilj odluke o vraćanju koju je trebalo izvršiti bila volja države da se spriječe moguća nova kaznena djela. Prilikom ocjenjivanja opasnosti od bijega u odnosu na dotičnu osobu PPA nije primijenila razlog naveden u članku 6.<sup>8</sup> t. 1 VSS-a. Izvršna odluka o vraćanju dotične osobe donesena je u skladu s člankom 7.<sup>2</sup> stavkom 2. točkama 1. i 4. VSS-a. PPA je smatrala potrebnim tu osobu u svrhu provođenja udaljavanja



smjestiti u ustanovu za zadržavanje. Prema toj osobi nije bilo moguće primijeniti druge mjere nadzora jer one ne bi s dovoljnom vjerojatnošću dovele do željenog uspjeha. Dotična osoba nije imala nikakvu pravnu osnovu za boravak i rad u Republici Estoniji, a ni postojeća financijska sredstva nisu bila dostatna za pokriće troškova stanovanja. Postojala je mogućnost da će izbjeći postupak udaljavanja i to bi njezino udaljavanje iz Estonije bitno otežalo. Uzimajući u obzir okolnosti kaznenog djela koje je osoba I.L. počinila i s obzirom na njezino emocionalno stanje, PPA je smatrala da ona neće dobrovoljno napustiti Estoniju te da ima namjeru riješiti sukob do kojeg je došlo u bliskom odnosu. Oštećenica je tijelima kaznenog progona priopćila da je osoba I.L. zove i piše joj te da joj prijete da će pronaći mogućnost kako da se vrati u Estoniju kako bi joj se osvetila.

### **Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 11 U ovom predmetu postoji spor isključivo o dopuštenosti smještaja dotične osobe u ustanovu za zadržavanje. Pitanja zakonitosti prijevremenog prestanka njezina boravka, odluke o vraćanju koja je protiv nje donesena i zabrane ulaska na državno područje, nisu pitanja koja su predmet ovog postupka.
- 12 Upravni sud u Tallinnu odobrio je odlukom od 15. listopada 2020. smještaj dotične osobe u ustanovu za zadržavanje. Ta se osoba sada nalazi na slobodi i udaljena je iz Estonije. Stoga je prema shvaćanju dotične osobe zahtjev za pobijanje potrebno preinačiti u zahtjev za utvrđenje. Odobrenje se daje odlukom koja se može pobijati žalbom (Halduskohtumenetluse seadustik [Zakon o upravnim sudovima], u daljnjem tekstu: HKMS, članak 265. stavak 5.). Činjenica da su se okolnosti promijenile tijekom postupka povodom žalbe (primjerice, dotična osoba udaljena je iz Estonije) ne sprječava sud višeg stupnja da ispita zakonitost odluke kojom je dano odobrenje te je eventualno ukine, odnosno da odluku o odobrenju retroaktivno proglaši ništavom. Time ujedno otpada i uvjet za dopuštenost ograničenja temeljnih prava dotične osobe. Mogućnost ukidanja odluke kojom je dano odobrenje u predmetnom slučaju nije isključeno ni člankom 158. stavkom 2. HKMS-a.
- 13 Odobrenje da se uhititi osoba koju treba udaljiti te je se na dva mjeseca smjesti u ustanovu za zadržavanje upravni sud daje u skladu s člankom 23. stavkom 1.<sup>1</sup> VSS-a ako postoje neki od razloga predviđenih člankom 15. stavkom 2. VSS-a i stavkom 1. tog članka. Člankom 15. stavkom 2. VSS-a predviđeno je da se stranac može zadržati ako se primjenom mjera nadzora predviđenih VSS-om ne može osigurati učinkovito ispunjavanje obveze napuštanja državnog područja, osobito ako 1) postoji opasnost od bijega, 2) stranac ne ispunjava obvezu suradnje ili 3) stranac ne posjeduje isprave potrebne za vraćanje ili kasni njihovo pribavljanje iz države primateljice ili države tranzita. Člankom 15. VSS-a u estonsko se zakonodavstvo prenosi članak 15. Direktive 2008/115/EZ.
- 14 Upravni sud odobrio je smještaj dotične osobe u ustanovi za zadržavanje u skladu s člankom 15. stavkom 2. točkom 1. VSS-a, odnosno zbog opasnosti od bijega. U

skladu s člankom 3. točkom 7. Direktive, pojam „opasnost od bijega” treba razumjeti na način da se temelji na objektivnim kriterijima definiranim zakonom (vidjeti i presudu od 15. ožujka 2017., Al Chodor i dr., C-528/15, EU:C:2017:213). U estonskom zakonodavstvu ti su kriteriji taksativno navedeni u članku 6.<sup>8</sup> VSS-a. U toj odredbi navedene okolnosti moraju nužno postojati da bi se utvrdila opasnost od bijega, ali se za konačno utvrđenje te opasnosti trebaju razmotriti i druge okolnosti koje obilježavaju stranca i slučaj.

- 15 Prema shvaćanju vijeća suda koji je uputio zahtjev, pred kojim se vodi postupak, u ovom predmetu ne postoje okolnosti koje bi u slučaju dotične osobe ukazivale na opasnost od bijega. Upravni sud je postojanje opasnosti od bijega utvrdio iz dva razloga: 1) stranac nije u roku za dobrovoljni odlazak koji je odobren odlukom o vraćanju napustio Estoniju (članak 6.<sup>8</sup> točka 1. VSS-a) i 2) stranac je počinio kazneno djelo zbog kojeg mu je izrečena kazna zatvora (članak 6.<sup>8</sup> točka 4. VSS-a).
- 16 Članak 6.<sup>8</sup> točka 1. VSS-a u ovom predmetu nije primjenjiv jer se za njegovu primjenu zahtijeva da je dotičnoj osobi pisanom odlukom o vraćanju određen rok za dobrovoljni odlazak. Međutim, PPA je sudu koji je uputio zahtjev potvrdila da žalitelju prilikom donošenja odluke o vraćanju nije određen rok za dobrovoljni odlazak i da je protiv žalitelja donesena odluka o vraćanju koja je u skladu s člankom 7.<sup>2</sup> stavkom 2. točkama 1. i 4. VSS-a odmah postala izvršnom. To potvrđuju i koraci koji je PPA poduzela 13. listopada 2020. – dotična osoba faktički nije mogla dobrovoljno otići. U skladu s prethodno navedenim, toj se osobi ne može prigovoriti ni to da nije poštovala rok za dobrovoljni odlazak pa iz toga u skladu s člankom 6.<sup>8</sup> točkom 1. VSS-a zaključiti da postoji opasnosti od bijega.
- 17 Članak 6.<sup>8</sup> točka 4. VSS-a isto tako nije primjenjiv u predmetnom slučaju. Tom se odredbom zahtijeva da je dotičnoj osobi zbog kaznenog djela izrečena kazna zatvora koja je postala pravomoćnom (pretpostavka nedužnosti u skladu s člankom 22. stavkom 2. Eesti Vabariigi põhiseadus [Ustav Republike Estonije]). No, odluka na temelju koje je žalitelj osuđen postala je pravomoćnom nakon što je upravni sud dao odobrenje.
- 18 Prema shvaćanju vijeća pred kojim se vodi postupak, ne postoje ni druge okolnosti koje ukazuju na to da je u slučaju dotične osobe postojala opasnost od bijega u smislu članka 6.<sup>8</sup> VSS-a, a naročito nije primjenjiv primjerice članak 6.<sup>8</sup> točka 6. VSS-a prema kojoj je „stranac upravu policije i granične straže [...] obavijestio, ili to tijelo iz njegova odnosa i njegova ponašanja zaključuje da nema namjeru ispuniti obvezu napuštanja državnog područja”. Iz očitovanja utvrđenog zapisnikom o saslušanju dotične osobe u postupku donošenja odluke o vraćanju, prema kojem se ta osoba ne želi razdvojiti od svoje partnerice i moli za mogućnost da sve ponovno popravi, ne može se izvesti zaključak o njezinoj namjeri da izbjegne udaljavanje. Osoba mora imati mogućnost da u postupku donošenja upravnog akta iznese svoje stajalište o sadržaju razmatranog upravnog akta kojim joj se nameće određena obveza, a da to ne povlači za sobom negativne posljedice.

Iz očitovanja danog tijekom saslušanja ne može se automatski zaključiti da dotična osoba ne namjerava postupiti u skladu s upravnim aktom ako nema drugih okolnosti koje ukazuju na opasnost da će ta osoba izbjeći udaljavanje. Opasnost od bijega ne proizlazi ni iz želje koju je dotična osoba iznijela tijekom rasprave pred upravnim sudom da uzme svoje stvari koje su ostale kod njezine partnerice i da primi plaću koju joj poslodavac treba isplatiti. Želja osobe da prije odlaska dobije natrag predmete koji joj pripadaju jer je njihovo pribavljanje nakon odlaska teško, ako ne čak i nemoguće, u načelu je legitimna. PPA nije navela nikakve okolnosti temeljem kojih bi se, zajedno s očitovanjima dotične osobe, moglo zaključiti da postoji opasnost da će se ta osoba sakriti ili izbjeći udaljavanje pa da stoga postoji opasnost od bijega u smislu članka 6.<sup>8</sup> VSS-a.

- 19 Prema shvaćanju vijeća pred kojim se vodi postupak, u predmetnom slučaju nisu razvidne ni okolnosti koje ukazuju na to da postoje razlozi za zadržavanje predviđeni člankom 15. stavkom 2. točkama 2. i 3. VSS-a.
- 20 Time zakonitost zadržavanja dotične osobe ovisi o pitanju tumačenja članka 15. stavka 2. VSS-a, točnije, jesu li razlozi predviđeni u točkama 1. do 3. taksativno nabrojani i mora postojati najmanje jedan od tih razloga, ili nije riječ o taksativnom nabrojanju, nego o navođenju primjera te se osoba može zadržati i na temelju opće odredbe. Vijeće pred kojim se vodi postupak općom odredbom smatra opasnost za učinkovito provođenje udaljavanja navedenu u uvodnoj rečenici članka 15. stavka 2. VSS-a. U prilog potonjoj varijanti tumačenja ide tekst odredbe, točnije riječi koje se navode prije točaka 1. do 3. „posebno kada”. Uistinu, konačno ocjena zadržavanja kao zakonitog u svakom slučaju podrazumijeva i to da su poštovana načela uspostavljena člankom 15. stavkom 1. VSS-a (zadržavanje kao posljednje sredstvo, poštovanje načela proporcionalnosti).
- 21 Prema preliminarnoj ocjeni vijeća pred kojim se vodi postupak, okolnosti u predmetnom slučaju potvrđuju da je uvjet iz opće odredbe za zadržavanje ispunjen i zadržavanje dotične osobe na temelju opće odredbe utvrđene člankom 15. stavkom 2. VSS-a u vezi s načelima navedenim u članku 15. stavku 1. VSS-a bilo bi dopušteno. S obzirom na vremensku povezanost događaja i bića kaznenog djela koje je dotična osoba počinila, postojao je dovoljan razlog za pretpostavku da bi dotična osoba ponovno mogla pokušati riješiti sukob do kojeg je došlo s njezinom partnericom i pritom počiniti novo kazneno djelo. Stoga je postojala stvarna opasnost da bi dotična osoba prije udaljavanja, dok se nalazi na slobodi, mogla počiniti kazneno djelo čija bi istraga i sankcioniranje (donošenje presude i potom moguće izvršenje kazne) onemogućili njezino udaljavanje, preciznije rečeno, odgodili ga na neodređeno vrijeme, pa bi time provođenje udaljavanja bilo znatno otežano. Stoga je učinkovito provođenje udaljavanja bilo ugroženo. Uzimajući u obzir okolnosti koje karakteriziraju žalitelja (dob, zdravstveno stanje), ponašanje i okolnosti (povezanost s Estonijom, nedostatak stalnog boravišta), provođenje udaljavanja nije bilo moguće jednako učinkovito osigurati drugim mjerama nadzora (članak 10. stavak 2. VSS-a). Zadržavanje je, među ostalim, s obzirom na moguće trajanje zadržavanja, u skladu s načelom proporcionalnosti.



- 22 Člankom 15. VSS-a prenesene su odredbe članka 15. Direktive 2008/115/EZ. Člankom 15. stavkom 1. predviđa se da države članice, ako u konkretnom slučaju nije moguće primijeniti dostatne a manje prisilne mjere, mogu zadržati državljanina treće zemlje u pogledu kojeg se provodi postupak vraćanja samo kako bi pripremile povratak i/ili provele postupak vraćanja, posebno kada: (a) postoji opasnost od bijega ili (b) konkretni državljanin treće zemlje izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje. Osim toga, predviđeno je da svako zadržavanje može trajati ono vrijeme koje je najmanje potrebno, a trajati tako dugo koliko traje postupak udaljavanja, a treba se provesti uz dužnu pozornost.
- 23 Člankom 15. stavkom 1. (u vezi s uvodnom izjavom 16.) Direktive 2008/115/EZ ne daje se jasan odgovor na pitanje je li zadržavanje dopušteno i samo na temelju opće odredbe, točnije u slučaju ugrožavanja učinkovitog udaljavanja, ili svakako mora postojati jedan od razloga nabrojanih u toj odredbi (točke (a) ili (b)). Europska komisija nabrojanje nije smatrala taksativnim (vidjeti Preporuku Komisije (EU) 2017/2338 od 16. studenoga 2017. za uspostavu zajedničkog „Priručnika o vraćanju” koji trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica pri izvršavanju zadaća povezanih s vraćanjem [SL 2017., L 339, str. 83. t. 14.1]). Prema saznanjima vijeća pred kojim se vodi postupak, Sud Europske unije na to pitanje još nije jasno odgovorio (vidjeti primjerice presude od 6. prosinca 2011., Achughbadian, C-329/11 EU:C:2011:807, t. 36.; 5. lipnja [2014.], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 61. i 74.; 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 269. do 272.).
- 24 Članak 15. je bezuvjetan i dovoljno precizan i prema tome ima izravan pravni učinak (primjerice presude od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 47., od 5. lipnja 2014., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 54. i prethodno navedena presuda Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, t. 288.). Prema shvaćanju vijeća pred kojim se vodi postupak nije isključeno da činjenice koje je potrebno ispitati u načelu primjerice mogu odgovarati razlogu navedenom u članku 15. stavku 1. točki (b). Međutim, članak 15. stavak 2. točke 2. i 3. VSS-a, kojim se prenosi članak 15. Direktive, svojim tekstom u određenoj mjeri odstupa od Direktive, a osim toga, kako je navedeno, prema shvaćanju vijeća pred kojim se vodi postupak ni jedna od tih dviju estonskih odredaba nije u tom predmetu primjenjiva. Neovisno o izravnom učinku Direktive, prava osobe ne mogu se ograničiti izravno na temelju direktive.
- 25 U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, pri tumačenju odredbe prava Unije potrebno je uzeti u obzir kako tekst tako i opću strukturu i svrhu propisa kojeg je ona dio (primjerice presuda od 2. srpnja 2020., Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, t. 33.).
- 26 Tekst članka 15. stavka 1. „eelkõige kui” („osobito kada”) (*in particular, en particulier*) ukazuje na to da je riječ o nabrojanju koje nije taksativno i koje služi

samo kao pomoć u tumačenju opće odredbe, točnije opasnosti za učinkovito provođenje udaljavanja. U prilog tomu ide i usporedba s primjerice člankom 8. stavkom 3. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180., str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, svezak 15., poglavlje 19., str. 137.) gdje se koristi riječ „üksnes” („samo”) (*only, ne [...] que*), što izričito ukazuje na to da je nabrojanje razloga za zadržavanje taksativno (vidjeti primjerice i presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska, C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 168.). Isto je tako i u članku 28. stavku 2. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, svezak 15., poglavlje 19., str. 108.) predviđeni razlog za zadržavanje iscrpan (vidjeti isto tako i prethodno navedenu presudu Al Chodor i dr., C-528/15). S druge pak strane, Sud Europske unije ponovno je istaknuo da se odredbe Direktive 2008/115/EZ koje se odnose na zadržavanje moraju tumačiti restriktivno (primjerice prethodno navedena presuda El Dridi, C-61/11 PPU, t. 42., prethodno navedena presuda Mahdi, C-146/14 PPU, t. 55., presuda od 7. lipnja 2016., Affum, C-47/15, t. 62., prethodno navedena presuda Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, t. 42.). To bi se moglo kositi s tumačenjem prema kojem se nabrojanje ne treba smatrati taksativnim.

- 27 Cilj Direktive 2008/115/EZ jest osigurati učinkovito udaljavanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak (uvodna izjava 2., članak 1.). Isto je tako i Sud Europske unije više puta istaknuo da Direktiva obvezuje države članice da primijeni njome predviđene standarde i postupke kako bi se osiguralo učinkovito vraćanje ili udaljavanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u državi članici (primjerice presuda od 24. veljače 2021., M i dr., C-673/19, t. 31.). S druge strane, cilj Direktive 2008/115/EZ je osigurati zaštitu temeljnih prava dotične osobe (uvodna izjava 2., članak 1.). To je posebno važno u slučaju zadržavanja kao primjene prisilne mjere jer se dotična osoba time lišava svojeg prava na slobodu (članak 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima). U skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (f) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nitko se ne smije lišiti slobode osim u postupku koji je propisan zakonom, ako je riječ o zakonitom uhićenju ili pritvaranju neke osobe u okviru mjera za protjerivanja ili izručenja. Stoga je u skladu s Konvencijom zadržavanje neke osobe u svrhu udaljavanja kao takvo dopušteno, međutim, u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava postavljeni su određeni kvalitativni zahtjevi u pogledu zakonskih osnova zadržavanja. Tako je i Sud Europske unije naglasio da pravna osnova za zadržavanje mora biti jasna, predvidljiva i pristupačna te štititi od arbitrarnosti (vidjeti prethodno navedenu presudu Al Chodor, C-528/15, t. 40. do 44.). Prema preliminarnoj ocjeni vijeća pred kojim se vodi postupak, ugrožavanje učinkovitog udaljavanja zajedno s obvezom primjene manje ograničavajućih mjera i ispitivanja proporcionalnosti čini predvidljivu pravnu osnovu za zadržavanje osobe kojom se osigurava dovoljna zaštita temeljnih prava i zaštita od arbitrarnosti.

- 28 Sud Europske unije je naveo da mogućnost da se osoba zadrži zbog razloga javnog reda i sigurnosti nema svoju osnovu u Direktivi 2008/115/EZ (presuda od 30. studenoga 2009., Kadzoev, C-357/09 PPU, t. 70.). U prethodno navedenoj Preporuci Komisije od 16. studenoga 2017. isto se tako naglašava da zadržavanje ne može uslijediti u svrhu zaštite javnog reda. Drugim riječima, na temelju članka 15. VSS-a i članka 15. Direktive 2008/115/EZ jedina svrha zadržavanja stranca može biti osiguravanje učinkovitog udaljavanja. Međutim, prema preliminarnoj ocjeni vijeća pred kojim se vodi postupak, zadržavanje osobe u svrhu osiguravanja učinkovitog udaljavanja nije isključeno ako postoji stvarna opasnost da će dotična osoba prije udaljavanja, dok se nalazi na slobodi, počiniti kazneno djelo čija istraga i sankcioniranje bitno mogu otežati provođenje udaljavanja. Isto je tako Sud Europske unije (ali u okviru ispitivanja kazne zatvora izrečene državljaninu treće zemlje zbog nezakonitog ulaska ili nezakonitog boravka) utvrdio da takvo oduzimanje slobode može spriječiti primjenu tog postupka i odgoditi vraćanje, čime bi se ugrozio koristan učinak Direktive 2008/115/EZ (prethodno navedena presuda Affum, C-47/15, t. 63. i presuda od 1. listopada 2015., Skerdjan Celaj, C-290/14:EU:C:2015:640, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 29 Budući da je Sud Europske unije jedini nadležan za davanje obvezujućeg tumačenja prava Unije, s obzirom na prethodno opisane različite mogućnosti tumačenja potrebno je pribaviti prethodnu odluku o tumačenju članka 15. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ.