



PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 85/26

U Luxembourgju 11. lipnja 2026.

Mišljenje nezavisne odvjetnice u spojenim predmetima C-706/25 i C-707/25 | [Comeri i Sidilli]¹

Nezavisna odvjetnica Medina: pri izvršavanju svoje nadležnosti za upućivanje u centre za zadržavanje, uključujući izvan Unije, države članice i dalje su dužne poštovati jamstva predviđena pravom Unije u području azila

Protokol koji su Italija i Albanija potpisale 6. studenoga 2023. međunarodni je bilateralni sporazum koji Italiji omogućava uspostavu centara za zadržavanje i repatrijaciju u Albaniji, kako bi upravljala migracijskim tokovima.

Dvoje državljana treće zemlje, kojima je bilo određeno zadržavanje u Italiji te protiv kojih su izdane odluke o udaljavanju, premješteno je na temelju tog protokola i nacionalnog zakonodavstva kojim se on provodi u centar za zadržavanje u Albaniji. Po dolasku u taj centar, zatražili su međunarodnu zaštitu. Zbog tih su zahtjeva protiv njih donesene nove odluke o zadržavanju, koje su prosljeđene žalbenom sudu u Rimu kako bi ih on potvrdio.

Taj se sud u tom kontekstu obraća Sudu kako bi provjerio ima li Italija nadležnost za sklapanje takvog međunarodnog sporazuma ili takvu nadležnost ima isključivo Europska unija². Podredno, taj sud traži od Suda da provjeri poštuje li sustav uspostavljen Protokolom jamstva vezana uz zadržavanje, pravâ obrane, pravo na posjete i na zdravlje tražitelja međunarodne zaštite³.

Nezavisna odvjetnica Laila Medina smatra da pravo Unije državama članicama ne omogućava da u području azila sklapaju međunarodne sporazume kad se ti sporazumi odnose na područje usklađeno pravom Unije te kad mogu utjecati na zajednička pravila Unije ili izmijeniti njihov opseg⁴.

Nezavisna odvjetnica kao prvo primjećuje da su u predmetnim slučajevima centri za zadržavanje stavljeni pod isključivi teritorijalni nadzor talijanskih tijela, koja nad njima izvršavaju cjelokupnu zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, na temelju Protokola i talijanskog zakonodavstva o njegovoj provedbi. Ona stoga smatra da se **relevantne europske direktive na njih primjenjuju na temelju načela teritorijalnosti**.

Odluke o zadržavanju u predmetnom slučaju donesene su na temelju Protokola i nacionalnog zakonodavstva o njegovoj provedbi, koji spadaju u područje azila. Riječ je o **podijeljenoj nadležnosti između Unije i država članica, koja može postati isključiva za Uniju donošenjem zajedničkih pravila**. Te direktive uređuju zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite, a države članice i dalje su nadležne u tom području isključivo za pitanja koja ti instrumenti ne uređuju. Kako bi se odredila nadležnost država članica u tom području, valja ispitati opseg i stupanj usklađenosti zajedničkih pravila radi utvrđivanja je li pitanje zadržavanja tražitelja međunarodne zaštite obuhvaćeno zakonodavstvom Unije.

U tom kontekstu nezavisna odvjetnica utvrđuje da **nijedna odredba prava Unije ne uređuje zemljopisnu lokaciju objekata za zadržavanje tražitelja međunarodne zaštite**. Posljedično tomu, države članice slobodne su uspostaviti te centre na albanskom državnom području a da time ne zadiru u isključivu nadležnost Unije.

To, međutim, nije slučaj s razlozima za zadržavanje, u pogledu kojih nezavisna odvjetnica smatra da je pravom Unije izvršeno potpuno usklađivanje, koje državama članicama ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe prilikom

prenošenja tog prava. S tim u vezi, predmetne nacionalne mjere ne odstupaju od razloga za zadržavanje koji su iscrpno dopušteni pravom Unije.

Kad je riječ o **uvjetima zadržavanja tražiteljâ međunarodne zaštite, relevantnim direktivama potpuno se usklađuju minimalna jamstva, ispod kojih države članice ne mogu ići.**

U tom pogledu nezavisna odvjetnica ističe nekoliko zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije. Kad je riječ o pravima obrane, povjerljivost audiovizualnih komunikacija između odvjetnika i dotične osobe mora biti zajamčena, uključujući neposredno prije i nakon rasprave.

U odnosu na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje, naknada putnih troškova odvjetnikâ u centre za zadržavanje mora biti dostatna kako bi pokrila stvarne troškove, a pristup tim centrima mora im se odobriti važećim propisima.

Što se tiče poštovanja obiteljskog života, tim propisom mora biti zajamčeno pravo na posjete i komunikaciju s obitelji.

Pravom Unije nametnuta je obveza trenutalnog puštanja na slobodu zadržane osobe po isteku roka za potvrđivanje zadržavanja, pri čemu bi taj zahtjev bio lišen korisnog učinka kad bi dotična osoba nakon isteka tog roka i dalje bila *de facto* zadržana.

Čini se da u predmetnom slučaju Protokol i nacionalno zakonodavstvo o njegovoj provedbi **ne sadržavaju jasna i precizna pravila na temelju kojih bi se mogla zajamčiti sva ta prava, odnosno prava obrane, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života kao i pravo na trenutavno puštanje na slobodu po isteku roka za potvrđivanje zadržavanja.**

Posljedično tomu, Protokol i nacionalno zakonodavstvo o njegovoj provedbi mogu izmijeniti ili utjecati na minimalna postupovna jamstva predviđena pravom Unije.

Naposljetku, kad je riječ o pitanjima koja su postavljena podredno, nezavisna odvjetnica smatra da je pravom Unije predviđena minimalna razina zaštite. Tako nacionalni sud mora osigurati, s jedne strane, poštovanje pravila Unije u području određivanja zadržavanja i, s druge strane, jamčenje prava na djelotvornu sudsku zaštitu⁵. **Ti zahtjevi moraju biti zajamčeni na razini koja je jednakovrijedna onoj koja se primjenjuje na nacionalnom području.**

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor koji se vodi pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293.

Slike s čitanja mišljenja dostupne su na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

Ostanite povezani!



Uprava za komunikaciju
Odjel za medije i informiranje

curia.europa.eu

¹ Nazivi ovih predmeta su izmišljeni. Oni ne odgovaraju stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

² Članak 3. stavak 2. UFEU-a, koji utvrđuje da je Unija isključivo nadležna za sklapanje međunarodnog sporazuma u mjeri u kojoj bi on mogao utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg. Riječ je o vanjskoj nadležnosti koja naknadno postaje isključiva.

³ [Direktiva 2013/32/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite; [Direktiva 2013/33/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat [tražitelja međunarodne zaštite]

⁴ Vidjeti presudu od 31. ožujka 1971., AETR, [22/70](#).

⁵ Konkretno, na nacionalnom je sudu da provjeri temelji li se procjena razloga za zadržavanje na pojedinačnoj i obrazloženoj ocjeni, jesu li poštovani minimalni zahtjevi materijalnih uvjeta zadržavanja kao i zahtjev trenutnog puštanja na slobodu po isteku roka za zadržavanje, i može li dotična osoba ostvarivati sva pravna jamstva na koja bi imala pravo na talijanskom državnom području. Isti se princip primjenjuje na pitanja vezana uz prava na posjete i prava na zdravlje tražitelja međunarodne zaštite, koja se u predmetnom slučaju smatraju hipotetskima.