



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. maja 2020*

Kazalo

Pravni okvir	4
Mednarodno pravo	4
Pravo Unije	4
Direktiva 2008/115	4
Direktiva 2013/32	8
Direktiva 2013/33	12
Madžarsko pravo	16
Temeljni zakon	16
Zakon o pravici do azila	16
Zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah	18
Zakon o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav	19
Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje	20
Zadeva C-924/19 PPU	20
Zadeva C-925/19 PPU	25
Nujni postopek	26
Vprašanja za predhodno odločanje	28
Peto vprašanje	28
Prvo vprašanje	32

* Jezik postopka: madžarščina.

Drugo vprašanje	34
Dopustnost	34
Vsebinska presoja	35
Tretje in četrto vprašanje.....	39
Uvodne ugotovitve	39
Obstoj pridržanja.....	41
– Pojem pridržanja	41
– Pogoji namestitve iz postopkov v glavni stvari	42
Pogoji pridržanja, določeni z direktivama 2013/32 in 2013/33.....	43
– Člen 43 Direktive 2013/32	43
– Člena 8 in 9 Direktive 2013/33	45
Pogoji pridržanja iz Direktive 2008/115	47
Posledice nezakonitega pridržanja	48
Stroški	51

„Predhodno odločanje – Azilna politika in politika priseljevanja – Direktiva 2013/32/EU – Prošnja za mednarodno zaščito – Člen 33(2) – Razlogi za nedopustnost – Člen 40 – Naknadna prošnja – Člen 43 – Postopki na meji – Direktiva 2013/33/EU – Člen 2(h) ter člena 8 in 9 – Pridržanje – Zakonitost – Direktiva 2008/115/EU – Člen 13 – Učinkovita pravna sredstva – Člen 15 – Pridržanje – Zakonitost – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načelo primarnosti prava Unije“

V združenih zadevah C-924/19 PPU in C-925/19 PPU,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szegedu, Madžarska) z odločbama z dne 18. decembra 2019, ki sta na Sodišče prispeli istega dne, v postopku

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU),

SA,

SA junior (C-925/19 PPU)

proti

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb in I. Jarukaitis, predsedniki senatov, E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos (poročevalec) in N. Wahl, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. marca 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za FNZ in FMS T. Kovács, B. Pohárnok in G. Matevžič, ügyvédek,
- za SA in SA junior B. Pohárnok in G. Matevžič, ügyvédek,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér in M. M. Tátrai, agenta,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár in J. Tomkin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 23. aprila 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago:
 - členov 13, 15 in 16 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98);
 - členov 6, 26, 33 in 35, člena 38(4) ter členov 40 in 43 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60);
 - člena 2(h) ter členov 8 in 9 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) ter
 - členov 1, 4, 6, 18, 47 in člena 52(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov, in sicer prvega spora med FMS in FNZ, na eni strani, ter Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (nacionalni generalni direktorat policije za tujce, regionalni direktorat za Dél-Alföld, Madžarska) (v nadaljevanju: prvostopenjski policijski organ za tujce), ki se je prej imenoval Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (urad za priseljevanje in azil, regionalni direktorat za Dél-Alföld,

Madžarska), in Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (nacionalni generalni direktorat policije za tujce, Madžarska) (v nadaljevanju: organ, pristojen za odločanje o azilu), ki se je prej imenoval Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urad za priseljevanje in za azil), na drugi strani (C-924/19 PPU), in drugega spora med SA in SA juniorjem, na eni strani, ter prvostopenjskim policijskim organom za tujce in organom, pristojnim za odločanje o azilu, na drugi strani (C-925/19 PPU), glede odločb teh organov o zavrženju prošenj za azil FMS in FNZ oziroma SA in SA juniorja kot nedopustnih in odreditvi njihove odstranitve ter enoletni prepovedi njihovega vstopa in prebivanja na madžarskem ozemlju.

- 3 Ta spora od 1. aprila 2020 spadata v pristojnost Szegedi Törvényszék (županijsko sodišče v Szegedu, Madžarska), kot je to sodišče o tem obvestilo Sodišče, ne da bi umaknilo vprašanja, ki jih je nanj naslovlilo Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szegedu, Madžarska).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 4 Sporazum med Evropsko skupnostjo in Republiko Srbijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, priložen Sklepu Sveta z dne 8. novembra 2007 (UL 2007, L 334, str. 45, v nadaljevanju: Sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo in Srbijo), v členu 3, naslovljenem „Ponovni sprejem državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva“, določa:

„1. Srbija na prošnjo države članice in brez nadaljnjih formalnosti, razen tistih, določenih s tem sporazumom, ponovno sprejme vse državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več veljavnih pogojev za vstop, prisotnost ali prebivanje na ozemlju države članice prosilke, pod pogojem, da je dokazano ali se lahko utemeljeno domneva na podlagi zadostnih dokazil, da te osebe:

- (a) imajo ali so imele ob vstopu veljavni vizum ali dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala Srbija; ali
- (b) so nezakonito in neposredno vstopile na ozemlje držav članic, zatem ko so se zadrževale na ozemlju ali potovale čez ozemlje Srbije.

[...]“

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 5 V uvodnih izjavah 6, 13, 16, 17 in 24 Direktive 2008/115 je navedeno:

„(6) Države članice bi morale zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav zaključí po poštem in preglednem postopku. V skladu s splošnimi načeli zakonodaje EU bi morale biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer se ne bi smelo upoštevati zgolj nezakonitega prebivanja. Pri uporabi standardnih obrazcev za izdajo odločb v zvezi z vrnitvijo, kot so odločbe o vrnitvi ter, če so izdane, odločbe o prepovedi vstopa in določbe [odločbe] o odstranitvi, bi morale države članice upoštevati navedeno načelo in v celoti ravnati v skladu z vsemi veljavnimi določbami te direktive.

[...]

(13) Pri uporabi prisilnih ukrepov bi bilo treba izrecno upoštevati načeli sorazmernosti in učinkovitosti glede na uporabljene ukrepe in zastavljene cilje. [...]

[...]

(16) Uporaba pridržanja z namenom odstranitve bi morala biti omejena in bi morala v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zastavljenimi cilji upoštevati načelo sorazmernosti. Pridržanje je upravičeno samo z namenom priprave vrnitve ali izvedbe postopka odstranitve in če uporaba milejših prisilnih ukrepov ni zadostna.

(17) S pridržanimi državljani tretjih držav bi bilo treba ravnati humano in dostojanstveno, ob spoštovanju njihovih temeljnih pravic in v skladu z mednarodnim in nacionalnim pravom. Brez poseganja v prvo prijetje s strani organov pregona, ki ga ureja nacionalna zakonodaja, bi se moralo pridržanje praviloma izvajati v posebnih centrih za pridržanje.

[...]

(24) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in sprejeta načela, zlasti načela Listine [...].“

6 Člen 3 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

3. ‚vrnitev‘ pomeni proces vračanja državljana tretje države – bodisi prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve ali prisilno vrnitev – v:

- državo izvora, ali
- državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali
- drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;

4. ‚odločba o vrnitvi‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;

[...].“

7 Člen 5 navedene direktive določa:

„Države članice pri izvajanju te direktive ustrezno upoštevajo:

- (a) največje koristi otroka,
- (b) družinsko življenje,
- (c) zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države,

in spoštujejo načelo nevračanja.“

8 Člen 8 te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi, če v skladu s členom 7(4) ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7.

[...]

3. Države članice lahko sprejmejo ločeno upravno ali sodno odločbo ali akt, ki odreja odstranitev.

[...]“

9 Člen 9(1) Direktive 2008/115 določa:

„Države članice odložijo odstranitev:

(a) če bi odstranitev kršila načelo nevračanja [...]

[...]“

10 Člen 12(1) te direktive določa:

„Odločbe o vrnitvi in, če so bile izdane, odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi se izdajo v pisni obliki ter navajajo dejanske in pravne razloge ter informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.“

11 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Pravna sredstva“, določa:

„1. Zadevnemu državljanu tretje države se zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1) ali zagotovi njen ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni.

2. Organ ali telo iz odstavka 1 je pristojno za pregled odločb v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1), vključno z možnostjočasne odložitve njihove izvršitve, razen če sečasna odložitve že uporablja po nacionalni zakonodaji.

3. Zadevni državljan tretje države ima možnost dostopa do pravnega svetovanja, zastopanja in, kadar je potrebno, prevajalske pomoči.

4. Države članice zagotovijo, da se na zahtevo zagotovi potrebna pravna pomoč in/ali pravno zastopanje brezplačno v skladu z ustreznou nacionalno zakonodajo ali pravili glede pravne pomoči ter lahko določijo, da za takšno brezplačno pravno pomoč in/ali pravno zastopstvo veljajo pogoji iz člena 15(3) do (6) Direktive [Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13)].“

12 Člen 15 Direktive 2008/115, naslovljen „Pridržanje“, določa:

„1. Razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če:

(a) obstaja nevarnost pobega, ali

(b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

Obdobje pridržanja je kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.

2. Pridržanje odredijo upravni ali sodni organi.

Odredba mora biti pisna, v njej morajo biti navedeni dejanski in pravni razlogi.

Če so pridržanje odredili upravni organi, države članice:

- (a) zagotovijo hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja, o kateri odločijo kar se da hitro po začetku pridržanja;
- (b) ali zadevnemu državljanu tretje države zagotovijo pravico, da začne postopek, s katerim se zakonitost pridržanja hitro pregleda kar se da hitro po sprožitvi ustreznega postopka. V tem primeru države članice nemudoma obvestijo zadevnega državljana tretje države o možnosti uvedbe takega postopka.

Če je pridržanje nezakonito, se zadevnega državljana tretje države nemudoma izpusti.

3. V vsakem primeru se na zahtevo zadevnega državljana tretje države ali po uradni dolžnosti pridržanje pregleda v razumnih časovnih presledkih. V primeru podaljšanja pridržanja pregled nadzira sodni organ.

4. Kadar s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker pogoji iz odstavka 1 niso več izpolnjeni, pridržanje ni več upravičeno in zadevna oseba se nemudoma izpusti.

5. Pridržanje traja, dokler so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 in kolikor je to potrebno, da se zagotovi uspešna odstranitev. Vsaka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme presegati šestih mesecev.

6. Države članice ne smejo podaljšati obdobja iz odstavka 5, razen za omejeno obdobje, ki v skladu z nacionalno zakonodajo ne sme presegati dvanajst mesecev, kadar obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem trajal dlje zaradi:

- (a) nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, ali
- (b) zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav.“

13 Člen 16 te direktive, naslovljen „Pogoji pridržanja“, določa:

„1. Pridržanje se praviloma izvaja v posebnih centrih za pridržanje. Če država članica ne more zagotoviti nastanitve v posebnem centru za pridržanje in mora za to uporabiti nastanitev v zaporu, so državljani tretjih držav v pridržanju ločeni od navadnih zapornikov.

2. Državljanom tretjih držav v pridržanju se na zahtevo dovoli, da pravočasno vzpostavijo stik z zakonitimi zastopniki, družinskimi člani in pristojnimi konzularnimi organi.

3. Posebna pozornost se posveti razmeram ranljivih oseb. Zagotovi se nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje.

4. Ustrezne in pristojne nacionalne, mednarodne in nevladne organizacije ter organi imajo možnost obiskati centre za pridržanje iz odstavka 1, kolikor so ti uporabljeni za pridržanje državljanov tretjih držav v skladu v tem poglavju. Za takšne obiske se lahko zahteva dovoljenje.

5. Pridržanim državljanom tretjih držav se redno zagotavljajo informacije, ki pojasnjujejo pravila v centru in določajo njihove pravice in obveznosti. Te informacije vključujejo tudi informacije o pravici – v skladu z nacionalno zakonodajo – do stikov z organizacijami in organi iz odstavka 4.“

Direktiva 2013/32

14 V uvodnih izjavah 34 in 38 Direktive 2013/32 je navedeno:

„(34) Postopki za obravnavanje potreb po mednarodni zaščiti bi morali biti taki, da pristojnim organom omogočajo temeljito obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito.

[...]

(38) Številne prošnje za mednarodno zaščito so podane na meji ali v tranzitnem območju države članice, preden se odloči, ali se bo prosilcu dovolil vstop ali ne. Državam članicam bi bilo treba omogočiti, da izvajajo postopke presojanja dopustnosti in/ali vsebinske preučitve, v katerih bi lahko v natančno določenih okoliščinah odločili o takih prošnjah na kraju samem.“

15 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi:

[...]

(c) ‚prošilec‘ pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je podal prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila izdana dokončna odločba;

[...]

(e) ‚dokončna odločba‘ pomeni odločbo o tem, ali se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva prizna status begunca ali subsidiarne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)] in zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru poglavja V te direktive ne glede na to, ali je do zaključka postopka s pravnim sredstvom prosilcem dovoljeno, da ostanejo v zadevni državi članici;

(f) ‚organ za presojo‘ pomeni kateri koli parasodni ali upravni organ v državi članici, ki je odgovoren za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito in je pristojen izdajati odločbe na prvi stopnji v takih primerih;

[...]

(q) ‚naknadna prošnja‘ pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo, vključno s primeri, ko je prosilec prošnjo izrecno umaknil, in primeri, ko je organ za presojo prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku v skladu s členom 28(1).“

16 Člen 6 Direktive 2013/32, naslovljen „Dostopnost postopka“, določa:

„1. Ko prosilec poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristoj[en] za evidentiranje takšnih prošenj, se prošnja evidentira najpozneje tri delovne dni potem, ko je prošnja podana.

Če se prošnja za mednarodno zaščito poda pri drugih organih, za katere je verjetno, da bodo prejeli takšne prošnje, vendar po nacionalnem pravu niso pristojni za evidentiranje, države članice zagotovijo, da se prošnja evidentira najpozneje šest dni potem, ko je prošnja podana.

Države članice zagotovijo, da imajo ti drugi organi, za katere je verjetno, da bodo prejeli prošnje za mednarodno zaščito, kot so policija, mejna policija, organi, pristojni za priseljevanje, in osebe ustanov za pridržanje, ustrezne informacije in da je njihovo osebje deležno potrebne ravni usposabljanja, za primerno izpolnjevanje svojih nalog in odgovornosti ter ima navodila za obveščanje prosilcev o tem, kje in kako se lahko vložijo prošnje za mednarodno zaščito.

2. Države članice zagotovijo, da ima oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da jo vloži v najkrajšem možnem času. Kadar prosilec ne vloži svoje prošnje, lahko država članica uporabi člen 28.

3. Brez poseganja v odstavek 2 lahko države članice zahtevajo, da se prošnje za mednarodno zaščito vložijo osebno in/ali na določenem mestu.

4. Ne glede na odstavek 3 se za prošnjo za mednarodno zaščito šteje, da je bila vložena, ko obrazec, ki ga predloži prosilec ali, kadar tako določa nacionalno pravo, uradno poročilo prejmejo pristojni organi zadevne države članice.

5. Kadar veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva hkrati zaprosi za mednarodno zaščito, zaradi česar je v praksi zelo težko spoštovati rok iz odstavka 1, lahko države članice določijo, da se ta rok podaljša na 10 delovnih dni.“

17 Člen 26 te direktive, naslovljen „Pridržanje“, določa:

„1. Države članice osebe ne pridržijo zgolj zaradi tega, ker je prosilec. Razlogi in pogoji za pridržanje ter jamstva, ki so na voljo pridržanim prosilcem, so v skladu z Direktivo [2013/33].

2. Kadar je prosilec pridržan, države članice zagotovijo možnost pospešenega sodnega preizkusa v skladu z Direktivo [2013/33].“

18 Člen 33 te direktive, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31)], se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo [2011/95], kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

(a) je druga država članica priznala mednarodno zaščito;

(b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 35;

- (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;
- (d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95], oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; ali
- (e) vzdrževana oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z vzdrževano osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

19 Člen 35 Direktive 2013/32, naslovljen „Koncept prve države azila“, določa:

„Za posameznega prosilca se šteje država za prvo državo azila, če:

- (a) je bil prosilcu v tej državi priznan status begunca in se lahko še vedno sklicuje na to zaščito ali
- (b) sicer v tej državi uživa zadostno zaščito, vključno z načelom nevračanja,

pod pogojem, da bo v to državo ponovno sprejet.

Pri uporabi koncepta prve države azila za posebne okoliščine posameznega prosilca lahko države članice upoštevajo člen 38(1). Prosilec lahko izpodbija uporabo koncepta prve države azila s sklicevanjem na svoje posebne okoliščine.“

20 Člen 38 te direktive, naslovljen „Koncept varne tretje države“, določa:

„1. Države članice lahko uporabijo koncept varne tretje države le, če so pristojni organi prepričani, da se z osebo, ki išče mednarodno zaščito, v zadevni tretji državi ravna v skladu z naslednjimi načeli:

- (a) življenje in svoboda nista ogroženi zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja;
- (b) ni tveganja resne škode, kot je opredeljena v Direktivi [2011/95];
- (c) v skladu [s Konvencijo o statusu beguncev, podpisano v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila spremenjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967,] se spoštuje načelo nevračanja;
- (d) spoštuje se prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu; in
- (e) mogoče je zaprositi za status begunca ter, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu [s Konvencijo o statusu beguncev, podpisano v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila spremenjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967].

2. Uporaba koncepta varne tretje države je možna na podlagi pravil nacionalnega prava, kar vključuje:

- (a) pravila, ki zahtevajo zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo;

- (b) metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem. Takšna metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalno označitev držav, ki se na splošno štejejo za varne;
- (c) pravila, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, in ki prosilcu omogočajo vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu se omogoči tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo v skladu s točko (a).

[...]

4. Kadar tretja država zadevnemu prosilcu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, države članice zagotovijo dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

[...]“

21 Člen 40 Direktive 2013/32, naslovljen „Naknadna prošnja“, določa:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za mednarodno zaščito v državi članici, poda naknadne navedbe ali vложи naknadno prošnjo v isti državi članici, ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru preizkusa izdane odločbe ali odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo, če lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadne prošnje.

2. Za namene odločanja o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95], oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

3. Če se v predhodni obravnavi iz odstavka 2 ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95], oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II. Države članice lahko določijo tudi druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje.

4. Države članice lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 46.

5. Kadar se v skladu s tem členom obravnavanje naknadne prošnje ne nadaljuje, se naknadna prošnja šteje za nedopustno v skladu s členom 33(2)(d).

6. Postopek iz tega člena se lahko uporabi tudi v primeru:

- (a) vzdrževane osebe, ki vложи prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu; in/ali
- (b) neporočenega mladoletnika, ki vложи prošnjo, potem ko je bila prošnja vložena v njegovem imenu v skladu s členom 7(5)(c).

V teh primerih se bo v okviru predhodne obravnave iz odstavka 2 preučilo, ali obstajajo dejstva v zvezi z okoliščinami vzdrževane osebe ali neporočenega mladoletnika, ki upravičujejo ločeno prošnjo.

7. Kadar oseba, v zvezi s katero je treba izvršiti odločbo o premestitvi v skladu z Uredbo [št. 604/2013], poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v državi, ki izvede premestitev, takšne navedbe ali naknadne prošnje v skladu s to direktivo obravnava odgovorna država članica, kot je določeno v navedeni uredbi.“

22 Člen 43 Direktive 2013/32, naslovljen „Postopki na meji“, določa:

„1. Države članice lahko v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz Poglavlja II predvidijo postopke, v katerih se na mejah ali v tranzitnih območjih države članice odloča o:

(a) dopustnosti prošnje v skladu s členom 33, ki je bila podana na takih krajih; in/ali

(b) vsebini prošnji v postopku iz člena 31(8).

2. Države članice zagotovijo, da se v postopkih iz odstavka 1 odločitev sprejme v razumnem roku. Če odločitev ni sprejeta v štirih tednih, se prosilcu dovoli vstop na ozemlje države članice, da bi se njegova prošnja obravnavala v skladu z ostalimi določbami te direktive.

3. V primeru prihodov, pri katerih gre za veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, ki vložijo prošnje za mednarodno zaščito na meji ali v tranzitnih območjih, zaradi česar v praksi ni mogoče izvajati določb iz odstavka 1, je te postopke mogoče izvajati tudi, kadar in kolikor časa so ti državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva normalno nastanjeni v bližini meje ali tranzitnega območja.“

Direktiva 2013/33

23 V uvodni izjavi 17 Direktive 2013/33 je navedeno:

„Razlogi za pridržanje, določeni v tej direktivi, ne posegajo v druge razloge za pridržanje, vključno z razlogi za pridržanje v okviru kazenskega postopka, ki se uporabljajo po nacionalnem pravu, ki niso povezani s prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za mednarodno zaščito.“

24 Člen 2 te direktive določa:

„Za namene te direktive:

[...]

(b) ‚prosilec‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

[...]

(g) ‚materialni pogoji za sprejem‘ pomenijo pogoje za sprejem, ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke;

(h) ‚pridržanje‘ pomeni, da država članica prosilca pridrži na nekem mestu, kjer se mu odvzame svoboda gibanja;

[...]“

25 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Bivališče in svoboda gibanja“, določa:

„1. Prosilci se lahko svobodno gibajo po ozemlju države članice gostiteljice ali na območju, ki jim ga ta država članica določi. Tako določeno območje ne vpliva na neodtujljivo sfero zasebnega življenja in omogoča zadosten prostor za zagotavljanje možnosti uveljavljanja vseh pravic po tej direktivi.

2. Države članice lahko določijo kraj bivanja prosilca iz razlogov v javnem interesu, zaradi javnega reda ali, kadar je potrebno, za hitro obdelavo in učinkovito spremljanje njegove prošnje za mednarodno zaščito.

3. Države članice lahko določijo, da so materialni pogoji za sprejem odvisni od dejanskega bivanja prosilcev na nekem določenem mestu, ki ga določijo države članice. Taka odločitev, ki je lahko splošne narave, se sprejme posamično in na podlagi nacionalnega prava.

4. Države članice predvidijo možnost, da prosilcem izdajo začasno dovoljenje za zapustitev kraja bivanja iz odstavkov 2 in 3 in/ali določeno območje iz odstavka 1. Odločitve se sprejmejo posamično, objektivno in nepristransko, če pa so zavrnilne, se navedejo razlogi za to.

Prosilcu ni treba prositi za dovoljenje za obisk organov in sodišč, če se zahteva njegova prisotnost.

5. Države članice od prosilcev zahtevajo, da pristojne organe čimprej obvestijo o svojem trenutnem naslovu in jim sporočijo kakršno koli spremembo naslova.“

26 Člen 8 te direktive, naslovljen „Pridržanje“, določa:

„1. Države članice ne smejo pridržati osebe zgolj zato, ker je prosilec v skladu z Direktivo [2013/32].

2. Kadar se izkaže za potrebno ter na podlagi posamične presoje vsakega primera, lahko države članice prosilca pridržijo, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa.

3. Prosilca se sme pridržati le:

(a) da se določi ali preveri njegova identiteta ali državljanstvo;

(b) da se določijo tisti elementi, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito, ki jih brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo prosilec pobegnil;

(c) da se v okviru postopka odloči o pravici prosilca do vstopa na ozemlje;

(d) kadar je prosilec pridržan zaradi postopka vračanja v skladu z Direktivo [2008/115], da bi se pripravila vrnitev in/ali izvedel postopek odstranitve, ter zadevna država članica lahko na podlagi objektivnih meril, vključno s tem, da je prosilec že imel priložnost začeti azilni postopek, sklepa, da je mogoče utemeljeno domnevati, da prošnjo podaja samo zato, da bi zadržal ali otežil izvedbo odločbe o vrnitvi;

(e) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda;

(f) v skladu s členom 28 Uredbe [št. 604/2013].

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.

4. Države članice zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu, določena v nacionalnem pravu.“

27 Člen 9 Direktive 2013/33, naslovljen „Jamstva za pridržane prosilce“, določa:

„1. Prosilca se pridrži za čim krajše obdobje in se ga obdrži v pridržanju le tako dolgo, dokler veljajo razlogi iz člena 8(3).

Upravni postopki v zvezi z razlogi za pridržanje iz člena 8(3) se skrbno izvršujejo. Zamude v upravnih postopkih, ki jih ni mogoče pripisati prosilcu, ne upravičujejo nadaljevanja pridržanja.

2. Pridržanje prosilcev pisno odredijo sodni ali upravni organi. V ukrepu za pridržanje se navedejo dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje.

3. Kadar pridržanje odredijo upravni organi, države članice zagotovijo hitro sodno preučitev zakonitosti pridržanja, ki se opravi po uradni dolžnosti in/ali na zahtevo prosilca. Pri preučitvi po uradni dolžnosti se o taki preučitvi odloči čim hitreje po začetku pridržanja. Pri preučitvi na zahtevo prosilca se odloči čim hitreje po začetku ustreznih postopkov. V ta namen države članice v nacionalnem pravu določijo obdobje, v katerem se opravi sodna preučitev po uradni dolžnosti in/ali sodna preučitev na zahtevo prosilca.

Kadar se v okviru sodnega pregleda izkaže, da je pridržanje nezakonito, se zadevnega prosilca nemudoma izpusti.

4. Pridržane prosilce se nemudoma pisno in v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se razumno domneva, da ga razumejo, obvesti o razlogih za pridržanje in o postopkih za izpodbijanje ukrepa za pridržanje, določenih v nacionalnem pravu, kakor tudi o možnosti, da zahtevajo brezplačno pravno pomoč in zastopanje.

5. Pridržanje v razumnih časovnih presledkih pregleda sodni organ po uradni dolžnosti in/ali na zahtevo zadevnega prosilca, zlasti kadar traja pridržanje dalj časa, se pojavijo relevantne okoliščine ali so dostopne nove informacije, ki lahko vplivajo na zakonitost pridržanja.

6. Države članice v primeru sodne preučitve ukrepa za pridržanje iz odstavka 3 zagotovijo, da imajo prosilci dostop do brezplačne pravne pomoči in zastopanja. To vključuje vsaj pripravo zahtevanih procesnih dokumentov in sodelovanje na obravnavi pred sodnimi organi v imenu prosilca.

Brezplačno pravno pomoč in zastopanje zagotavljajo ustrezno usposobljene osebe, ki to lahko opravljajo ali jim je to dopuščeno v skladu z nacionalnim pravom in katerih interesi niso ali ne bi mogli biti v nasprotju z interesi prosilca.

7. Države članice lahko določijo tudi, da se brezplačna pravna pomoč in zastopanje dodelita:

- (a) samo tistim, ki nimajo zadosti sredstev, in/ali
- (b) samo prek storitev, ki jih zagotavljajo pravni ali drugi svetovalci, ki so v nacionalnem pravu posebej določeni za pomoč prosilcem in njihovo zastopanje.

8. Države članice lahko tudi:

- (a) določijo denarne in/ali časovne omejitve za zagotavljanje brezplačne pravne pomoči in zastopanja pod pogojem, da z njimi ne omejujejo arbitrarno dostopa do pravne pomoči in zastopanja;

(b) določijo, da obravnava prosilcev, kar zadeva honorarje in druge stroške, ni ugodnejša od obravnave, ki je na splošno namenjena njihovim državljanom v zadevah, ki se nanašajo na pravno pomoč.

9. Države članice lahko zahtevajo, da se jim v celoti ali delno povrne denar za vse odobrene stroške, če in kadar se finančni položaj prosilca znatno izboljša ali če je bila odločitev o odobritvi takšnih stroškov sprejeta na podlagi neresničnih informacij, ki jih je predložil prosilec.

10. Postopki za dostop do pravne pomoči in zastopanja se določijo v nacionalnem pravu.“

28 Člen 10 te direktive, naslovljen „Pogoji za pridržanje“, v odstavku 1 določa:

„Pridržanje prosilcev se praviloma izvaja v posebnih ustanovah za pridržanje. Kadar država članica ne more zagotoviti nastanitve v posebni ustanovi za pridržanje in mora uporabiti nastanitev v zaporu, je pridržani prosilec ločen od navadnih zapornikov in uporabljajo se pogoji za pridržanje, določeni v tej direktivi.

Pridržane prosilce se, kolikor je mogoče, loči od drugih državljanov tretjih držav, ki niso vložili prošnje za mednarodno zaščito.

[...]“

29 Člen 17 navedene direktive, naslovljen „Splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so prosilcem ob podaji prošnje za mednarodno zaščito na voljo materialni pogoji za sprejem.

[...]

3. Države članice lahko zagotavljanje vseh ali nekaterih materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo pogojujejo s tem, da prosilci nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.

[...]“

30 Člen 18 Direktive 2013/33, ki določa „[m]odalitete materialnih pogojev za sprejem“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se nastanitev zagotovi v naravi, bi morala biti v eni od naslednjih oblik ali kot njihova kombinacija:

- (a) prostori, ki se uporabljajo za nastanitev prosilcev med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito, podane na meji ali v tranzitnih območjih;
- (b) nastanitveni centri, ki zagotavljajo ustrezen življenjski standard;
- (c) privatne hiše, stanovanja, domovi ali drugi prostori, prilagojeni za nastanitev prosilcev.“

31 Člen 26 te direktive, naslovljen „Pritožbe“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da je proti odločitvam v zvezi z zagotovitvijo, odvzemom ali omejitvijo pravic po tej direktivi ali odločitvam, sprejetim po členu 7, ki vplivajo na prosilce posamično, možna pritožba po postopkih, določenih v nacionalnem pravu. Vsaj na zadnji stopnji se zagotovi možnost pritožbe ali pregleda dejanskih in pravnih vprašanj pred sodnim organom.“

Madžarsko pravo

Temeljni zakon

32 Člen XIV(4) Alaptörvény (temeljni zakon) določa:

„Madžarska na podlagi prošnje zagotavlja pravico do pribežališča nemadžarskim državljanom – če jim ne njihova država izvora ne nobena druga država ne zagotavlja zaščite – ki so v domovini ali državi običajnega bivanja preganjani zaradi svoje rasne ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini, verskega ali političnega prepričanja oziroma je njihov strah pred preganjanjem utemeljen. Do pribežališča ni upravičen nemadžarski državljan, ki je na ozemlje Madžarske prišel prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali neposredni nevarnosti preganjanja.“

Zakon o pravici do azila

33 Člen 5(1) a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zakon št. LXXX iz leta 2007 o pravici do azila) (*Magyar Közlöny* 2007/83, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) določa:

„Prosilec za azil ima pravico:

(a) do prebivanja na madžarskem ozemlju v skladu s pogoji, določenimi s tem zakonom, in do pridobitve dovoljenja za prebivanje na madžarskem ozemlju v skladu s posebno ureditvijo;

(b) do oskrbe, pomoči in nastanitve v skladu s pogoji, določenimi s tem zakonom in posebno ureditvijo;

(c) v devetih mesecih od vložitve prošnje za azil do opravljanja dela na območju sprejemnega centra ali na delovnem mestu, ki ga določi javni delodajalec, po tem roku pa do opravljanja dela v skladu s splošnimi pravili, ki veljajo za tujce. [...]“

34 Člen 6(1) tega zakona določa:

„Madžarska prizna status begunca tujcu, ki izpolnjuje pogoje iz člena XIV(4), prvi stavek, temeljnega zakona.“

35 Člen 12(1) zakona o pravici do azila določa:

„Madžarska prizna status subsidiarne zaščite tujcu, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, vendar ki je v primeru vrnitve v svojo izvorno državo izpostavljen tveganju resne škode, in ki ne more ali zaradi strahu pred tem tveganjem ne želi zaprositi za zaščito v svoji izvorni državi.“

36 Člen 45(1) tega zakona določa:

„Načelo nevračanja se uporabi, kadar je lahko prosilec zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja v državi izvora izpostavljen preganjanju ali ravnanju iz člena XIV(3) temeljnega zakona in kadar ni varne tretje države, ki bi ga sprejela.“

37 Člen 51(2)(f) zakona o pravici do azila v različici, ki velja od 1. julija 2018, določa nov razlog za nedopustnost prošnje za azil, ki je opredeljen tako:

„Prošnja ni dopustna, če je prosilec na Madžarsko prispel prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju v smislu člena 6(1) ali tveganju resne škode v smislu člena 12(1) ali v kateri je zagotovljena ustrezna raven zaščite.“

38 Člen 51/A tega zakona določa:

„Če varna izvorna država ali varna tretja država zavrne sprejem ali ponovni sprejem prosilca, organ, pristojen za odločanje o azilu, svojo odločbo prekliče in izvede azilni postopek.“

39 Člen 71/A zakona o pravici do azila, ki ureja postopek na meji, v odstavkih od 1 do 7 določa:

„(1) Če tuji državljani prošnjo vložijo na tranzitnem območju

(a) preden mu je bilo dovoljeno vstopiti na ozemlje Madžarske ali

(b) po tem, ko je bil po ustavitvi zaradi ugotavljanja identitete znotraj osemkilometrskega pasu od poteka zunanje meje madžarskega ozemlja, kot je opredeljena v skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) [(UL 2016, L 77, str. 1)], ali od demarkacijskih označb meje priveden čez vrata objekta, katerega namen je varovati red na meji, kot to določa [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah)],

se to poglavje uporablja ob upoštevanju spodnjih določb.

(2) V okviru postopka na meji prosilec nima pravic iz člena 5(1)(a) in (c).

(3) Organ, pristojen za odločanje o azilu, o dopustnosti prošnje odloči prednostno, vendar najpozneje v osmih dneh od njene vložitve. Organ, pristojen za odločanje o azilu, brez odlašanja poskrbi za vročitev odločbe, izdane v postopku.

(4) Če so od vložitve prošnje minili štirje tedni, policijski organ za tujce dovoli vstop v skladu z upoštevnim pravnim pravilom.

(5) Če prošnja ni nedopustna, policijski organ za tujce dovoli vstop v skladu z upoštevnim pravnim pravilom.

(6) Če je bil prosilcu dovoljen vstop na ozemlje Madžarske, organ, pristojen za odločanje o azilu, postopek izpelje v skladu s splošnimi pravili.

(7) Pravila postopka na meji ne veljajo za ranljive osebe.

[...]“

40 Poglavlje IX/A zakona o pravici do azila, ki se nanaša na krizne razmere, nastale zaradi množičnega priseljevanja, med drugim vsebuje člen 80/I(i), ki izključuje uporabo člena 71/A tega zakona.

41 V tem poglavju navedenega zakona je člen 80/J, ki določa:

„(1) Prošnja za azil se lahko vloži osebno pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, in izključno na tranzitnem območju, razen če:

(a) glede prosilca za azil velja prisilni ukrep, ukrep ali obsodba, s katerimi mu je omejena osebna svoboda;

(b) glede prosilca za azil velja ukrep azilnega pridržanja, ki ga je odredil organ, pristojen za odločanje o azilu;

(c) prosilec za azil na ozemlju Madžarske prebiva zakonito in ne zaprosi za nastanitev v sprejemnem centru.

[...]

(4) Prosilci za azil, ki prebivajo na tranzitnem območju, med postopkom nimajo pravic iz člena 5(1)(a) in (c).

[...]“

42 Navedeno poglavje IX/A tega zakona vsebuje člen 80/K, ki določa:

„(1) Odločba o zavrženju prošnje zaradi nedopustnosti ali zavrnilna odločba, sprejeta v hitrem postopku, se lahko izpodbija v roku treh dni. Organ, pristojen za odločanje o azilu, sodišču v treh dneh posreduje prošnjo skupaj z dokumenti zadeve in odgovorom na tožbo.

(2) Organ, pristojen za odločanje o azilu, odločbo sprejme ali postopek konča na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, če prosilec za azil:

[...]

(d) zapusti tranzitno območje.

[...]

(4) Sklepa o končanju postopka, sprejetega na podlagi odstavka 2, ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu.“

Zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah

43 Člen 15/A az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Magyar Közlöny 2007. évi 88. száma, zakon št. LXXXIX iz leta 2007 o državnih mejah), ki se nanaša na vzpostavitev tranzitnega območja, določa:

„(1) Na območju iz člena 5(1) je mogoče odpreti tranzitno območje, ki služi kot kraj za začasno prebivanje oseb, ki prosijo za azil ali subsidiarno zaščito [...], in kot kraj, kjer potekajo postopki na področju azila in policije za tujce ter kjer so nameščeni objekti, potrebni za ta namen.

- (2) Prosilca za azil, ki je na tranzitnem območju, lahko vstopi na madžarsko ozemlje:
- (a) če organ, pristojen za odločanje o azilu, sprejme odločbo, s katero se mu prizna mednarodna zaščita;
 - (b) če so izpolnjeni pogoji za izpeljavo azilnega postopka v skladu s splošnimi pravili ali
 - (c) če je treba uporabiti določbe člena 71/A(4) in (5) zakona o pravici do azila.

(2a) V kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, je mogoče vstop prosilca za azil, ki je na tranzitnem območju, na madžarsko ozemlje dovoliti v primerih iz odstavka 2(a) in (b).

[...]

(4) V nasprotju z določbami iz odstavka 1 se lahko v kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, za tranzitno območje določi tudi objekt, ki je v kraju, ki ni kraj, določen v členu 5(1).“

Zakon o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav

- 44 Člen 47(9)(a) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (zakon št. II iz leta 2007 o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav) (Magyar Közlöny 2007. évi 1. száma, v nadaljevanju: zakon o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav) določa:

„Policijski organ za tujce lahko po uradni dolžnosti ali na predlog odpravi prepoved vstopa in prebivanja, če je bila ta državljanu tretje države izrečena [...] skupaj z odločbo o vrnitvi, ki jo je izdal organ, pristojen za odločanje o azilu, ali na podlagi take odločbe in če lahko državljan tretje države dokaže, da je v celoti izpolnil to odločbo o vrnitvi in zapustil ozemlje držav članic Evropske unije [...].“

- 45 V členu 62 tega zakona, ki se nanaša na določitev določenega kraja prebivanja, je navedeno:

„(1) Policijski organ za tujce lahko državljanu tretje države odredi prebivanje na določenem kraju, če:

[...]

(f) je bila v zvezi z navedenim državljanom tretje države sprejeta odločba o vrnitvi in ta državljan nima potrebnih materialnih sredstev za zadovoljitev svojih potreb niti prebivališča;

[...]

(3) Kraj obveznega prebivanja se lahko za državljana tretje države določi v skupnem nastanitvenem objektu ali sprejemnem centru, če ta nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb ter nima niti ustreznega prebivališča, niti materialnih sredstev ali ustreznih prihodkov, niti povabila osebe, ki je dolžna zagotoviti njegovo preživljanje, niti družinskih članov, ki bi jim bilo mogoče naložiti obveznost vzdrževanja.

(3a) V kriznih razmerah, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, je mogoče kot kraj obveznega prebivanja določiti tudi tranzitno območje.“

46 Člen 65(3b) in (4) zakona o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav, ki ureja vrnitev, določa:

„(3b) Kadar policijski organ za tujce zaradi ravnanja, ki ga je mogoče pripisati zadevni osebi, spremeni državo vrnitve, navedeno v odločbi o vrnitvi, zlasti kadar je državljan tretje države organu posredoval neresnična dejstva o svojem državljanstvu ali ker to upravičujejo druga dejstva, ki vplivajo na državo vrnitve, se lahko zoper odločbo ali sklep o spremembi vloži ugovor. Ta ugovor se lahko vloži v štiriindvajsetih urah od vročitve odločbe pri policijskem organu za tujce, ki je izdal odločbo. Zoper odločbo o ugovoru zoper izvršitev ni pravnega sredstva.

(4) Policijski organ za tujce ugovor zoper izvršitev skupaj s spisom zadeve brez odlašanja posreduje organu, pristojnemu za odločanje o ugovoru, ki o njem odloči v osmih dneh.“

47 Madžarska vlada je določbe v zvezi s kriznimi razmerami, nastalimi zaradi množičnega priseljevanja, v nacionalni zakonodaji najprej uvedla za južne županije Madžarske, ki ležijo ob srbski meji, nato pa jih je razširila na ozemlje celotne države in na podlagi a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (vladna uredba 41/2016 (III.9) o razglasitvi kriznih razmer, nastalih zaradi množičnega priseljevanja, na celotnem ozemlju Madžarske ter o pravilih o razglasitvi, obstoju in prenehanju kriznih razmer) stalno podaljševala njihovo veljavnost.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-924/19 PPU

48 FMS in FNZ, polnoletna afganistanska državljana, sta poročen par. Pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, sta 5. februarja 2019 na tranzitnem območju Röszke (Madžarska) vložila prošnjo za azil.

49 FMS in FNZ sta v utemeljitev svoje prošnje navedla, da sta približno tri leta pred tem iz političnih razlogov zapustila Afganistan in odšla v Turčijo z veljavnim vizumom za en mesec, ki so ga turški organi podaljšali za šest mesecev. Navedla sta še, da sta pred prvim vstopom na Madžarsko prečkala Bolgarijo in Srbijo, da v nobeni drugi državi nista vložila prošnje za azil ter da nista bila deležna nikakršnega slabega ravnanja niti nista utrpela nobene resne škode v smislu člena 15 Direktive 2011/95.

50 Istega dne je organ, pristojen za odločanje o azilu, kot kraj nastanitve za FMS in FNZ določil tranzitno območje Röszke, kjer sta še zdaj.

51 Organ, pristojen za odločanje o azilu, je z upravnim sklepom z dne 25. aprila 2019 prošnjo za azil FMS in FNZ zavrgel kot nedopustno na podlagi člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila, ne da bi preučil njeno utemeljenost, ker sta FMS in FNZ na Madžarsko prišla prek tretje države, na ozemlju katere nista bila izpostavljena preganjanju, ki bi upravičevalo priznanje statusa begunca, ali tveganju resne škode, ki bi upravičevalo priznanje subsidiarne zaščite, in ker jima je bila v državah, ki sta jih prečkala pred prihodom na Madžarsko, zagotovljena ustrezna raven zaščite. Ta organ je s tem sklepom potrdil, da se v primeru teh tožečih strank načelo nevračanja v povezavi z Afganistanom ne uporablja, in odredil njuno odstranitev v Srbijo.

52 FMS in FNZ sta zoper navedeni sklep vložila tožbo pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska), ki jo je s sklepom z dne 14. maja 2019 zavrglo, ne da bi odločilo o utemeljenosti njune prošnje za azil.

- 53 Prvostopenjski policijski organ za tujce je z odločbo z dne 17. maja 2019 glede FMS in FNZ odredil, da na podlagi člena 62(3a) zakona o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav od datuma navedene odločbe prebivata v sektorju tranzitnega območja Röszke, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavržena. Iz predložitvene odločbe v zadevi C-924/19 PPU je razvidno, da v tej odločbi niso bili navedeni razlogi, na katerih ta temelji, in da je mogoče pred splošnim sodiščem z ugovorom izpodbijati zgolj neizpolnitev obveznosti predložitve informacij, ki je navedenemu organu naložena z upoštevno zakonodajo.
- 54 Prvostopenjski policijski organ za tujce je istega dne navezal stik s policijskim organom, ki je v Srbiji pristojen za vrnitev, da bi ta izvedel potrebne ukrepe za ponovni sprejem FMS in FNZ v Srbijo.
- 55 Pristojni policijski organ je 23. maja 2019 prvostopenjski policijski organ za tujce obvestil o odločitvi Srbije, da FMS in FNZ ne sprejme ponovno na svoje ozemlje, saj – ker na madžarsko ozemlje s srbskega ozemlja nista vstopila nezakonito – pogoji za uporabo člena 3(1) Sporazuma o ponovnem sprejemu, sklenjenem med Unijo in Srbijo, niso izpolnjeni.
- 56 Iz predložitvene odločbe v zadevi C-924/19 PPU je razvidno, da je organ, pristojen za odločanje o azilu, nato zavrnil preučitev utemeljenosti prošnje FMS in FNZ za azil, čeprav ju Srbija ni ponovno sprejela na svoje ozemlje, kar je obrazložil s tem, da se na podlagi člena 51/A zakona o pravici do azila preučitev prošnje za azil v primeru zavrnitve ponovnega sprejema na ozemlje tretje države opravi le, če sklep o zavrženju te prošnje kot nedopustne temelji na pojmu „varne izvorne države“ ali „varne tretje države“.
- 57 Prvostopenjski policijski organ za tujce je z odločbama z dne 3. in 6. junija 2019 odločitev o vrnitvi, vsebovano v sklepu organa, pristojnega za odločanje o azilu, z dne 25. aprila 2019, spremenil glede države vrnitve in odredil odstranitev FMS in FNZ s spremstvom v Afganistan.
- 58 FMS in FNZ sta zoper ti odločbi o spremembi vložila ugovor pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, kot policijskem organu za tujce. S sklepoma z dne 28. junija 2019 je bil njun ugovor zavržen in v skladu s členom 65(3b) zakona o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav zoper ta sklepa ni mogoče vložiti pravnega sredstva.
- 59 FMS in FNZ sta pri predložitvenem sodišču na eni strani vložila tožbo za odpravo navedenih sklepov in za naložitev organu, pristojnemu za odločanje o azilu, da opravi nov postopek, pri čemer trdita, najprej, da ta sklepa pomenita odločbi o vrnitvi, zoper kateri mora obstajati možnost sodnega nadzora, in dalje, da ti odločbi o vrnitvi nista zakoniti. Po mnenju FMS in FNZ bi moral namreč organ, pristojen za odločanje o azilu, preučiti utemeljenost njune prošnje za azil, ker nista bila ponovno sprejeta na ozemlje Srbije in ker naj bi bil s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila uveden nov koncept „varne tranzitne države“, kar naj bi bilo v nasprotju s pravom Unije.
- 60 Na drugi strani sta FMS in FNZ pri predložitvenem sodišču proti prvostopenjskemu policijskemu organu za tujce sprožila upravni spor zaradi neukrepanja, v katerem predlagata ugotovitev, da ta organ ni izpolnil svojih obveznosti, ker zanj ni določil kraja prebivanja zunaj tranzitnega območja Röszke.
- 61 Predložitveno sodišče je ti tožbi združilo.
- 62 To sodišče na prvem mestu šteje, da je razlog za nedopustnost, s katerim je bilo utemeljeno zavrženje prošnje za azil, ki sta jo vložila FMS in FNZ, v nasprotju s pravom Unije.
- 63 Ob tem na drugem mestu poudarja, da ne obstaja nobeno pravno pravilo, s katerim bi se izrecno zahtevala avtomatična nadaljnja obravnava prošnje za azil FMS in FNZ, čeprav je, ker je Srbija obravnavo teh oseb zavrnila, razlog za nedopustnost, s katerim je bilo utemeljeno zavrženje te prošnje, postal brezpredmeten.

- 64 Predložitveno sodišče poleg tega šteje, da – čeprav se lahko organ, pristojen za odločanje o azilu, med morebitno novo preučitvijo sklicuje na katerega od razlogov za nedopustnost iz člena 33(1) ter (2)(b) in (c) Direktive 2013/32 – je mogoče prošnjo za azil iz razlogov, ki se nanašajo na člena 35 in 38 te direktive, za nedopustno razglasiti le, če je zadevna oseba ponovno sprejeta na ozemlje zadevne tretje države. Iz tega izhaja, da če ni nobenega dvoma o tem, da država, v katero je treba to osebo odstraniti, te ne bo ponovno sprejela, organ, pristojen za odločanje o azilu, prošnje za azil ne more razglasiti za nedopustno.
- 65 Glede na navedeno predložitveno sodišče šteje, da sta FMS in FNZ upravičena do ponovne preučitve svoje prošnje za azil in da še vedno spadata na področje uporabe Direktive 2013/32.
- 66 Zato na tretjem mestu sprašuje, ali je treba FMS in FNZ obravnavati, kot da sta pridržana v smislu Direktive 2013/32, in če je to primerno, ali je tako pridržanje zakonito, saj se je štiritredenski rok iz člena 43(2) navedene direktive v njenem primeru že iztekel.
- 67 Vendar se predložitveno sodišče, tudi če FMS in FNZ ne bi bila upravičena do ponovne preučitve svoje prošnje za azil, na četrtem mestu sprašuje, ali ju je treba obravnavati, kot da sta pridržana v smislu Direktive 2008/115, in če je odgovor pritrdilen, ali je to pridržanje združljivo s členom 15 te direktive.
- 68 Predložitveno sodišče v zvezi s tem na eni strani navaja, da je tranzitno območje Rösčke na meji med Madžarsko in Srbijo ograjeno z visoko ogrado in bodečo žico, v njem pa so kovinski kontejnerji, ki so namenjeni zlasti nastanitvi državljanov tretjih držav, ki so na tem območju. Površina kontejnerja, v katerem sta nastanjena FMS in FNZ, naj ne bi presegala 13 m², ta kontejner pa naj bi bil opremljen z nadstropnimi posteljami in omarami. Policisti ali oboroženi varnostniki naj bi bili stalno navzoči znotraj in zunaj tega tranzitnega območja, pa tudi v neposredni okolici navedene ograde.
- 69 Tranzitno območje Rösčke naj bi bilo razdeljeno na več sektorjev, ki so namenjeni ločeni nastanitvi prosilcev za azil in državljanov tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena. Ti sektorji naj bi bili med seboj ločeni z ograjami, tako da naj bi bila možnost prehoda iz enega sektorja v drugega zelo omejena. Poleg tega je iz predložitvene odločbe v zadevi C-924/19 PPU razvidno, da je mogoče iz enega sektorja v drugega oditi le dvakrat na teden za približno eno uro.
- 70 FMS in FNZ naj bi lahko svoj sektor zapustila zgolj, ko se njuna navzočnost zahteva za izvedbo procesnih dejanj, ki se nanašajo nanju, ali ko v spremstvu policije ali oboroženih varnostnikov odideta na zdravniški pregled ali oskrbo v za to namenjen kontejner tranzitnega območja. Za možnost stikov z osebami zunaj tega območja, vključno z njunimi odvetniki, naj bi bilo treba pridobiti predhodno dovoljenje. FMS in FNZ naj tranzitnega območja Rösčke ne bi mogla zapustiti v smeri drugega kraja na Madžarskem.
- 71 Predložitveno sodišče na drugi strani šteje, da se položaj FMS in FNZ razlikuje od položaja, glede katerega je bila izrečena sodba ESČP z dne 21. novembra 2019, Ilias in Ahmed proti Madžarski (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).
- 72 Zato zlasti poudarja, da FMS in FNZ ob začetku svoje namestitve v sektor tranzitnega območja Rösčke, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, po mnenju madžarskih organov nista bila prosilca za azil in v ta sektor nista vstopila niti prostovoljno niti iz Srbije, ampak iz sektorja tega tranzitnega območja, namenjenega prosilcem za azil.
- 73 Poleg tega naj bi bila namestitev na tranzitno območje Rösčke izvedena brez obrazložene odločbe ter brez presoje njene nujnosti in sorazmernosti, pri čemer naj ne bi obstajal nikakršen sodni nadzor, s pomočjo katerega bi bilo mogoče izpodbijati njeno zakonitost. Nobeno nacionalno pravilo naj tudi ne bi omejevalo trajanja prebivanja v sektorju tranzitnega območja, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena.

- 74 To sodišče prav tako navaja, da FMS in FNZ tranzitnega območja Röszke ne moreta zapustiti zakonito, saj je njun odhod mogoč le z odstranitvijo z letalom v njuno državo izvora, v kateri prihaja do notranjih oboroženih spopadov in ki ni pogodbenica Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila spremenjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim 31. januarja 1967 v New Yorku. Njun odhod naj bi bil torej odvisen izključno od sodelovanja med madžarskimi organi in organi njune države izvora, pri čemer naj ti tožeči stranki ne bi mogli iti v Srbijo, saj glede njiju zdaj velja odločba o vrnitvi v njuno izvorno državo, srbski organi pa so se odločili, da ju ne bodo ponovno sprejeli.
- 75 Predložitveno sodišče meni, da namestitev FMS in FNZ v sektor tranzitnega območja, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena, pomeni pridržanje, ki ni v skladu z zahtevami, naloženimi s pravom Unije. Zato šteje, da bi moralo imeti na podlagi člena 47 Listine možnost, da pristojnemu organu z začasno odredbo naloži, da FMS in FNZ do konca postopka v upravnem sporu določi kraj prebivanja, ki je zunaj tega tranzitnega območja in ni kraj pridržanja.
- 76 Predložitveno sodišče se na petem mestu sprašuje o učinkovitosti pravnega sredstva zoper odločbi, s katerima je prvostopenjski policijski organ za tujce odločbo o vrnitvi FMS in FNZ spremenil glede države vrnitve.
- 77 To sodišče namreč na eni strani poudarja, da ugovor zoper to odločbo preuči organ, pristojen za odločanje o azilu, ki pa je pod nadzorom ministra, pristojnega za policijo, je del izvršilne veje oblasti in zato ni neodvisen in nepristranski organ, in na drugi, da upoštevna madžarska zakonodaja predložitvenemu sodišču ne omogoča nadzora nad upravno odločbo, s katero je odločeno o tem ugovoru, saj je edini nadzor glede zadnjenavedene odločbe pristojnost državnega tožilstva, ki lahko, če je potrebno, pred sodiščem izpodbija zakonitost upravne odločbe, izdane v zadevi.
- 78 Po mnenju predložitvenega sodišča tak položaj privede do tega, da se lahko odločba o spremembi države vrnitve, ki je navedena v odločbi o vrnitvi, na koncu ohrani, čeprav bi, če bi bilo treba glede FMS in FNZ izvesti nov azilni postopek, ti osebi spadali na področje uporabe Direktive 2013/32, ne pa Direktive 2008/115.
- 79 V teh okoliščinah je Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szegedu, Madžarska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. [Nov razlog za nedopustnost]

Ali se določbe o nedopustnih prošnjah iz člena 33 [Direktive 2013/32] lahko razlagajo tako, da nasprotujejo predpisom države članice, na podlagi katerih je prošnja v azilnem postopku nedopustna, če je prosilec prišel na Madžarsko prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena zadostna raven zaščite?

2. [Izvedba azilnega postopka]

- (a) Ali je treba člen 6 in člen 38(4) [Direktive 2013/32] ter njeno uvodno izjavo 34, ki nalaga obveznost obravnavanja prošelj za mednarodno zaščito, z vidika člena 18 Listine razlagati tako, da mora organ države članice, pristojen za odločanje o azilu, prosilcu zagotoviti možnost, da predlaga uvedbo azilnega postopka, če prošnje za azil ni vsebinsko obravnaval ob sklicevanju na razlog za nedopustnost, naveden v prvem vprašanju za predhodno odločanje, in je nato odredil vrnitev prosilca v tretjo državo, ki pa je zavrnila njegov sprejem [na svoje ozemlje]?
- (b) Če je odgovor na vprašanje za predhodno odločanje 2(a) pritrdilen, kakšna je natančna vsebina te obveznosti? Ali ta obveznost vključuje zagotovitev možnosti za vložitev nove prošnje za azil, s čimer se torej izključijo negativne posledice poznejših prošenj, na katere se nanašata člen 33(2)(d) in člen 40 [Direktive 2013/32], ali pa vključuje uvedbo ali izvedbo azilnega postopka po uradni dolžnosti?

- (c) Če je odgovor na vprašanje za predhodno odločanje 2(a) pritrdilen, ali država članica lahko, ob upoštevanju tudi člena 38(4) [Direktive 2013/32] in brez spremembe dejanskega stanja, ponovno preuči nedopustnost prošnje v okviru tega novega postopka (s čimer bi imela možnost uporabiti katero koli vrsto postopka, zajetega v poglavju III, tako da bi lahko na primer ponovno uporabila razlog za nedopustnost) ali pa mora vsebinsko obravnavati prošnjo za azil v zvezi z izvirno državo?
- (d) Ali iz člena 33(1) in (2)(b) in (c) ter iz členov 35 in 38 [Direktive 2013/32] z vidika člena 18 Listine izhaja, da je ponovni sprejem s strani tretje države kumulativna zahteva za uporabo razloga za nedopustnost, to je za sprejetje odločitve, ki temelji na takem razlogu, ali pa zadostuje, če se preveri obstoj te zahteve ob izvršitvi take odločitve?
3. [Tranzitno območje kot kraj pridržanja v okviru azilnega postopka] [Tretje vprašanje je upoštevno], če je treba glede na odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje izvesti azilni postopek.
- (a) Ali je treba člen 43 [Direktive 2013/32] razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki dovoljuje pridržanje prosilca na tranzitnem območju za več kot štiri tedne?
- (b) Ali je treba člen 2(h) [Direktive 2013/33], ki se uporablja v skladu s členom 26 [Direktive 2013/32], z vidika člena 6 in člena 52(3) Listine razlagati tako, da namestitev na tranzitnem območju v okoliščinah obravnavanega primera (območje, ki ga ni mogoče zakonito prostovoljno zapustiti v nobeni smeri) za obdobje, daljše od štirih tednov, na katero se nanaša člen 43 [Direktive 2013/32], pomeni pridržanje?
- (c) Ali je s členom 8 [Direktive 2013/33], ki se uporablja v skladu s členom 26 [Direktive 2013/32], združljivo dejstvo, da se pridržanje prosilca izvede za obdobje, daljše od štirih tednov, na katero se nanaša člen 43 [Direktive 2013/32], le zato, ker ne more izpolniti svojih potreb (po namestitvi in preživljanju), saj za to nima materialnih sredstev?
- (d) Ali je s členoma 8 in 9 [Direktive 2013/33], ki se uporabljata v skladu s členom 26 [Direktive 2013/32], združljivo, da namestitev, izvedena v okviru pridržanja *de facto* za obdobje, daljše od štirih tednov, na katero se nanaša člen 43 [Direktive 2013/32], ni bila odrejena z odločbo o pridržanju, da ni zagotovljeno pravno sredstvo za izpodbijanje zakonitosti pridržanja in njegovega ohranjanja, da se pridržanje *de facto* izvede, ne da bi se preučili njegova potrebnost ali sorazmernost ali morebitne alternativne možnosti, in da ni določeno njegovo natančno trajanje, vključno s trenutkom njegovega prenehanja?
- (e) Ali je mogoče člen 47 Listine razlagati tako, da lahko sodišče države članice organu države članice, kadar ugotovi očitno nezakonito pridržanje, z začasno odredbo do konca postopka v upravnem sporu naloži, da za državljana tretje države določi kraj prebivanja, ki je zunaj tranzitnega območja in ki ni kraj pridržanja?
4. [Tranzitno območje kot kraj pridržanja v okviru policije za tujce] [Četrto vprašanje je upoštevno], če glede na odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje ni treba izvesti azilnega postopka, ampak postopek v okviru policije za tujce.
- (a) Ali je treba uvodni izjavi 17 in 24 ter člen 16 [Direktive 2008/115] z vidika člena 6 in člena 52(3) Listine razlagati tako, da namestitev na tranzitnem območju v okoliščinah, kakršne so obravnavane v sporu o glavni stvari (območje, ki ga ni mogoče zakonito prostovoljno zapustiti v nobeni smeri), pomeni odvzem prostosti v smislu teh določb?
- (b) Ali je z uvodno izjavo 16 in členom 15(1) [Direktive 2008/115] z vidika člena 6 in člena 52(3) Listine združljivo dejstvo, da se pridržanje prosilca iz tretje države izvede le, ker zanj velja ukrep vrnitve in nima materialnih sredstev za zadovoljitev svojih potreb (po namestitvi in preživljanju)?
- (c) Ali je z uvodno izjavo 16 in s členom 15(2) [Direktive 2008/115] z vidika člena 6, člena 47 in člena 52(3) Listine združljivo dejstvo, da namestitev v okviru pridržanja *de facto* ni bila odrejena z odločbo o pridržanju, da ni zagotovljeno pravno sredstvo za izpodbijanje zakonitosti pridržanja in njegovega ohranjanja ter da se pridržanje *de facto* izvede, ne da bi se preučile njegova potrebnost ali sorazmernost ali morebitne alternativne možnosti?

- (d) Ali je mogoče člen 15(1) in od (4) do (6), pa tudi uvodno izjavo 16 [Direktive 2008/115], z vidika členov 1, 4, 6 in 47 Listine razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se pridržanje izvede, ne da bi bila določena njegovo natančno trajanje niti trenutek njegovega prenehanja?
- (e) Ali je mogoče pravo Unije razlagati tako, da lahko sodišče države članice, kadar ugotovi očitno nezakonito pridržanje, organu države članice z začasno odredbo do konca postopka v upravnem sporu naloži, da za državljana tretje države določi kraj prebivanja, ki je zunaj tranzitnega območja in ki ni kraj pridržanja?

5. [Učinkovito sodno varstvo glede odločbe, s katero je bila spremenjena država vrnitve]

Ali je treba člen 13 [Direktive 2008/115], v skladu s katerim se državljanu tretje države podeli dejanska pravica do vložitve pravnega sredstva zoper ‚odločbe v zvezi z vrnitvijo‘, z vidika člena 47 Listine razlagati tako, da mora sodni organ v primeru neučinkovitosti pravnega sredstva iz nacionalne zakonodaje vsaj enkrat preizkusiti tožbo zoper odločbo, s katero je bila spremenjena država vrnitve?“

Zadeva C-925/19 PPU

- 80 SA in njegov mladoletni otrok, SA junior, sta iranska državljana. Pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, sta 5. decembra 2018 na tranzitnem območju Röszke vložila prošnjo za azil.
- 81 SA je v utemeljitev njune prošnje navedel, da je Islamsko republiko Iran zapustil dve leti in pol pred tem, ker je razvezal zakonsko zvezo z ženo, da se je približal krščanski veroizpovedi, čeprav ni bil krščen, in da so v otroštvu člani njegove družine nad njim izvajali spolno nasilje. Pojasnil je tudi, da razlogi, iz katerih je bil prisiljen zapustiti svojo izvorno državo, niso politični ali povezani z morebitno pripadnostjo manjšinski narodnostni ali verski skupnosti ter da je na Madžarsko prispel prek Turčije, Bolgarije in Srbije.
- 82 SA je še izjavil, da je po odhodu iz Islamske republike Iran v Turčijo, kjer je preživel deset dni, ne da bi v tej državi zaprosil za azil, približno tri mesece živel v Bolgariji. Trdil je še, da je po tem, ko je bil obveščen, da bo vrnjen v Iran, če v Bolgariji ne bo vložil prošnje za mednarodno zaščito, tam proti svoji volji vložil prošnjo za azil. K temu je še dodal, da je tudi več kot dve leti prebival v Srbiji, ne da bi tam vložil prošnjo za azil.
- 83 Organ, pristojen za odločanje o azilu, je 5. decembra 2018 kot kraj nastanitve za SA in SA juniorja določil tranzitno območje Röszke, kjer sta še zdaj.
- 84 Organ, pristojen za odločanje o azilu, je z upravnim sklepom z dne 12. februarja 2019 prošnjo za azil SA in SA juniorja v skladu s členom 51(2)(f) zakona o pravici do azila zavrzel kot nedopustno, ne da bi preučil njeno utemeljenost, in navedel, da se v njunem primeru načelo nevračanja ne uporablja. Odredil je njuno odstranitev v Srbijo, pri čemer je navedel, da v Turčiji, Bolgariji in Srbiji nista izpostavljena tveganju resne škode ali preganjanju ter da jima je v teh državah zagotovljena ustrezna raven zaščite.
- 85 SA in SA junior sta zoper ta sklep vložila tožbo pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti), ki je bila zavržena s sklepom z dne 5. marca 2019, ne da bi to sodišče odločilo o utemeljenosti njune prošnje za azil.
- 86 Prvostopenjski policijski organ za tujce je z odločbo z dne 27. marca 2019 SA in SA juniorju odredil, da morata na podlagi člena 62(3a) zakona o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav prebivati v sektorju tranzitnega območja Röszke, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena. Po navedbah predložitvenega sodišča v tej odločbi niso bili navedeni razlogi za to odločitev.

- 87 Istega dne je prvostopenjski policijski organ za tujce navezal stik s policijskim organom, pristojnim za vrnitev v Srbijo, da bi se izvedli potrebni ukrepi za ponovni sprejem SA in SA juniorja v Srbijo.
- 88 Pristojni policijski organ je 1. aprila 2019 prvostopenjski policijski organ za tujce obvestil o odločitvi Srbije, da SA in SA juniorja iz enakih razlogov, kot so navedeni v točki 55 te sodbe, ne bo ponovno sprejela na svoje ozemlje.
- 89 Iz predložitvene odločbe v zadevi C-925/19 PPU je razvidno, da čeprav Srbija SA in SA juniorja ni ponovno sprejela na svoje ozemlje, organ, pristojen za odločanje o azilu, ni preučil utemeljenosti njune prošnje za azil.
- 90 Prvostopenjski policijski organ za tujce je z odločbo z dne 17. aprila 2019 odločitev o vrnitvi, ki jo je vseboval sklep organa, pristojnega za odločanje o azilu, z dne 12. februarja 2019, spremenil glede države vrnitve in odredil odstranitev SA in SA juniorja s spremstvom v Ljudsko republiko Iran.
- 91 Ti osebi sta zoper to odločbo o spremembi vložili ugovor pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, kot policijskem organu za tujce. S sklepom z dne 17. maja 2019 je bil njun ugovor zavržen.
- 92 SA in SA junior sta pri predložitvenem sodišču vložila tožbi, ki sta enaki kot tožbi, ki sta ju vložili tožeči stranki v postopku v glavni stvari v zadevi C-924/19 PPU, kot sta navedeni v točkah 59 in 60 te sodbe.
- 93 Predložitveno sodišče je te tožbe združilo in iz razlogov, ki so v bistvu enaki razlogom, navedenim v točkah od 62 do 78 te sodbe, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo enaka vprašanja, kot so bila postavljena v okviru zadeve C-924/19 PPU in so navedena v točki 78 te sodbe.

Nujni postopek

- 94 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predloga za sprejetje predhodne odločbe obravnavata po nujnem postopku predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča.
- 95 To sodišče je v utemeljitev svojega predloga navedlo, da je FMS, FNZ, SA in SA juniorju (v nadaljevanju: tožeče stranke iz postopka v glavni stvari) trenutno dejansko odvzeta prostost.
- 96 Poleg tega so po mnenju navedenega sodišča pogoji za pridržanje FMS in FNZ še toliko hujši, ker imata 63 oziroma 58 let, ker je eden od njiju sladkorni bolnik in ker njuno dejansko pridržanje traja od 17. maja 2019. To sodišče je prav tako poudarilo, da je SA junior mladoletni otrok, čigar mentalno in duševno zdravje se je poslabšalo, odkar skupaj z očetom prebiva v sektorju tranzitnega območja Röszeke, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena.
- 97 Predložitveno sodišče je še navedlo, da bodo odgovori Sodišča na postavljena vprašanja neposredno in odločilno vplivali na izid postopkov v glavni stvari, zlasti na ohranitev pridržanja tožečih strank iz postopkov v glavni stvari.
- 98 V zvezi s tem je treba na prvem mestu ugotoviti, da se ta predloga za sprejetje predhodne odločbe nanašata na razlago direktiv 2008/115, 2013/32 in 2013/33, ki spadajo pod naslov V tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na območje svobode, varnosti in pravice. Zato se zanj lahko uporabi nujni postopek predhodnega odločanja.
- 99 Na drugem mestu je treba glede pogoja nujnosti, prvič, poudariti, da je ta pogoj med drugim izpolnjen, kadar je zadevni osebi iz postopka v glavni stvari trenutno odvzeta prostost in je njeno nadaljnje pridržanje odvisno od rešitve spora o glavni stvari. V zvezi s tem je treba položaj zadevne osebe

presoјati glede na stanje na dan preizkusa predloga, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku (sodba z dne 17. marca 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točka 34 in navedena sodna praksa).

- 100 V skladu z ustaljeno sodno prakso je nastanitev državljana tretje države v centru za pridržanje bodisi med obravnavanjem njegove prošnje za mednarodno zaščito bodisi z namenom njegove odstranitve ukrep odvzema prostosti (sodbe z dne 19. julija 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, točki 34 in 35; z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točki 23 in 25; z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točki 40 in 41; z dne 17. marca 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točki 31 in 35, in sklep z dne 5. julija 2018, C in drugi, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, točki 35 in 37).
- 101 V obravnavanem primeru tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v zadevi C-924 PPU od 17. maja 2019, tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v zadevi C-925 PPU pa od 27. marca 2019 prebivajo v sektorju tranzitnega območja Röszke, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena.
- 102 Ta predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata zlasti na vprašanje, ali je zadržanje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari v tem sektorju „pridržanje“ v smislu Direktive 2008/115 ali direktiv 2013/32 in 2013/33, in če je odgovor pritrdilen, ali se s takim pridržanjem spoštujejo jamstva, določena z navedenima direktivama.
- 103 Iz tega na eni strani izhaja, da je vprašanje obstoja odvzema prostosti, s katerim je pogojena uvedba nujnega postopka predhodnega odločanja v obravnavanih zadevah, neločljivo povezano s preučitvijo vprašanj, postavljenih v teh zadevah, na drugi pa, da je zadržanje tožečih strank iz postopka v glavni stvari v sektorju tranzitnega območja, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, odvisna od odgovora na ta vprašanja.
- 104 Drugič, iz predložitvenih odločb je razvidno, da glede tožečih strank iz postopka v glavni stvari zdaj veljata odločbi, s katerima jim je naložena vrnitev v izvorno državo, in da je zato mogoče, da bodo kmalu vrnjene, čeprav po mnenju predložitvenega sodišča utemeljenosti razlogov, na katerih temelji prošnja navedenih tožečih strank za azil, ni nikoli preučilo sodišče.
- 105 Zato ni mogoče izključiti, da bi bile tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari na podlagi teh odločb, ki so bile potrjene s sklepi, katerih odprava se zahteva pred predložitvenim sodiščem, pred koncem postopka predhodnega odločanja, ki ne bi potekal kot nujni postopek predhodnega odločanja, odstranjene v svojo državo izvora in da bi bile lahko zaradi te odstranitve izpostavljene ravnanju, ki je v nasprotju s členom 18 in členom 19(2) Listine.
- 106 Tretjič, iz predložitvene odločbe v zadevi C-925/19 PPU je razvidno tudi, da je ena od tožečih strank iz postopka v glavni stvari v tej zadevi mladoletni otrok, čigar mentalno in duševno zdravje se zaradi bivanja na tranzitnem območju Röszke poslabšuje. Iz tega izhaja, da bi zastoj pri sprejemanju sodne odločitve v zvezi z otrokom podaljšal sedanji položaj in bi tako lahko resno ali celo nepopravljivo škodil razvoju tega otroka (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, točka 26).
- 107 V teh okoliščinah in ob upoštevanju vsebine vprašanj predložitvenega sodišča, ki bi lahko odločilno vplivala tako na zadržanje tožečih strank iz postopka v glavni stvari v sektorju tranzitnega območja Röszke, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, kot na sodni nadzor odločb, s katerimi jim je bila odrejena vrnitev v izvorno državo, je peti senat Sodišča 22. januarja 2020 na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca odločil, da predlogu predložitvenega sodišča v zvezi s predlogom za obravnavanje teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe po nujnem postopku ugoditi.

108 Poleg tega je odločil, da se Sodišču predlaga, naj se ti zadevi dodelita velikemu senatu.

Vprašanja za predhodno odločanje

Peto vprašanje

- 109 Predložitveno sodišče s petim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero lahko zadevni državljani tretje države spremembo države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, ki jo opravi upravni organ, izpodbija le s pravnim sredstvom, vloženim pred upravnim organom, zoper odločbe katerega ni sodnega varstva, in da v takih okoliščinah temu sodišču nalaga, da se izreče za pristojno za odločanje o tožbi, vloženi pri njem, s katero se izpodbija zakonitost take spremembe.
- 110 V obravnavanem primeru je treba uvodoma poudariti, da je v skladu s predložitvenima odločbama prvostopenjski policijski organ za tujce – potem ko je organ, pristojen za odločanje o azilu, prošnje tožečih strank iz postopka v glavni stvari za mednarodno zaščito zavrgel kot nedopustne in hkrati sprejel odločbi o vrnitvi, s katerima jim je bilo naloženo, naj zapustijo madžarsko ozemlje in odidejo v Srbijo – zadnjenavedeni odločbi spremenil tako, da je navedenim tožečim strankam naložil, naj zapustijo madžarsko ozemlje in odidejo v svojo izvirno državo, in sicer FMS in FNZ v Afganistan ter SA in SA junior v Iran. Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da so te tožeče stranke ti odločbi o spremembi lahko izpodbijale samo tako, da so zoper njiju vložile ugovor pri organu iz člena 65(3b) zakona o vstopu in prebivanju državljanov tretjih držav, in da v skladu z zadnjim stavkom te določbe zoper odločbe, s katerimi je organ, pristojen za odločanje o azilu, kot policijski organ za tujce zavrnil ugovore navedenih tožečih strank, ni pravnega sredstva.
- 111 Člen 13(1) Direktive 2008/115 zadevnemu državljanu tretje države zagotavlja pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbe o vrnitvi, odločbe o prepovedi vstopa na ozemlje držav članic in odločbe o odstranitvi ali zagotovi njihov ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni.
- 112 Na prvem mestu je treba preučiti, ali je odločba o spremembi države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, ena od odločb, zoper katere je s to določbo zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo.
- 113 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi neke določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi okvir in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je, in po potrebi zgodovino njenega nastanka (sodba z dne 19. decembra 2019, *Nederlands Uitgeversverbond in Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 114 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s členom 3, točka 4, Direktive 2008/115 „odločba o vrnitvi“ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, v katerem je navedeno ali opredeljeno, da je prebivanje državljanov tretje države nezakonito, ter v katerem je naložena ali navedena obveznost vrnitve. V skladu s členom 3, točka 3, te direktive ta obveznost vrnitve zadevni osebi nalaga, da se vrne v svojo državo izvora, v državo tranzita ali v drugo tretjo državo, v katero se vrne prostovoljno, pod pogojem, da jo ta država sprejme.
- 115 Zato je iz besedila točke 4 člena 3 Direktive 2008/115 razvidno, da je naložitev ali navedba obveznosti vrnitve eden od dveh sestavnih elementov odločbe o vrnitvi, pri čemer taka obveznost vrnitve glede na točko 3 tega člena ne more biti podana brez opredelitve države vrnitve, ki mora biti ena od držav iz te točke 3.

- 116 Iz tega sledi, da kadar pristojni nacionalni organ spremeni državo vrnitve, navedeno v prejšnji odločbi o vrnitvi, to odločbo o vrnitvi bistveno spremeni, zaradi česar je treba šteti, da je sprejel novo odločbo o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115.
- 117 Taka razlaga je potrjena z analizo sobesedila te določbe.
- 118 Tako mora v skladu s členom 5 Direktive 2008/115 pristojni nacionalni organ, kadar namerava sprejeti odločbo o vrnitvi, med drugim zagotoviti spoštovanje načela nevračanja (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 49, in z dne 8. maja 2018, K.A. in drugi (Združitev družine v Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, točka 103).
- 119 Kot pa je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 84 sklepnih predlogov, se spoštovanje takega načela presoja glede na državo, v katero se namerava odrediti vrnitev zadevne osebe. Iz tega sledi, da mora pristojni nacionalni organ, preden se lahko izvede sprememba države vrnitve, ponovno presoditi, ali je bilo spoštovano načelo nevračanja, pri čemer se ta presoja razlikuje od presoje, ki jo je moral opraviti ob sprejetju prejšnje odločbe o vrnitvi.
- 120 Poleg tega v nasprotju s tem, na kar se zdi, da namiguje madžarska vlada, spremembe prejšnje odločbe o vrnitvi ni mogoče šteti za odločbo o odstranitvi, sprejeto na podlagi te odločbe o vrnitvi, v smislu člena 8 Direktive 2008/115. Iz tega člena 8 namreč izhaja, da se odločba o odstranitvi sprejme za izvršitev odločbe o vrnitvi in mora zato spoštovati vsebino zadnjenedene odločbe. Iz tega sledi, da se z odločbo o odstranitvi ne more spremeniti država, navedena v odločbi o vrnitvi, ki se izvršuje s prvonavedeno odločbo.
- 121 Razlaga iz točke 116 te sodbe je tudi v skladu s ciljem Direktive 2008/115, ki je vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in dostojanstva zadevnih oseb (sodba z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 122 Posledica izenačitve odločbe o spremembi države vrnitve, ki je navedena v prejšnji odločbi o vrnitvi, z novo odločbo o vrnitvi je namreč ta, da mora pristojni nacionalni organ, kadar namerava sprejeti tako spremembo odločbe o vrnitvi, paziti na spoštovanje vseh postopkovnih pravil iz Direktive 2008/115, ki urejajo sprejetje odločbe o vrnitvi. Zato je s to izenačitvijo zagotovljeno učinkovito izvajanje politike odstranitve in repatriacije ob hkratnem spoštovanju temeljnih pravic zadevne osebe.
- 123 Iz tega izhaja, da sprememba države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, pomeni novo odločbo o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115, zoper katero mora imeti zadevni državljani tretje države na voljo učinkovito pravno sredstvo v smislu člena 13(1) te direktive.
- 124 Zato je treba na drugem mestu opredeliti naravo pravnega sredstva, ki je zagotovljeno s tem členom 13(1).
- 125 V zvezi s tem, prvič, iz besedila te določbe jasno izhaja, da mora tako pravno sredstvo imeti možnost uveljavljati oseba, glede katere velja odločba o vrnitvi. Zato v nasprotju s tem, kar se zdi, da trdi madžarska vlada, obstoj splošnega pooblastila za nadzor zakonitosti odločb o vrnitvi na podlagi nacionalnega prava, ki je priznано državnemu tožilstvu in s katerim je samo to pooblaščen, da po potrebi izpodbija tako odločbo pred sodiščem, ne pomeni pravnega sredstva, ki bi izpolnjevalo zahteve iz člena 13(1) Direktive 2008/115.
- 126 Drugič, čeprav iz člena 13(1) Direktive 2008/115 izhaja, da mora biti omogočeno izpodbijanje odločb o vrnitvi z učinkovitim pravnim sredstvom pred sodnim ali upravnim organom ali organom, katerega člani so nepristranski in neodvisni, zgolj na podlagi tega besedila ni mogoče izpeljati drugih spoznanj o značilnostih „upravnega organa“, ki je lahko pozvan k odločanju o takem pravnem sredstvu, vloženem zoper odločbo o vrnitvi.

- 127 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba značilnosti učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13(1) Direktive 2008/115 določiti v skladu s členom 47 Listine, v skladu s katerim ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu (sodbi z dne 18. decembra 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, točka 45, in z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točka 52).
- 128 Zato, čeprav lahko države članice v skladu s členom 13(1) Direktive 2008/115 v svoji ureditvi določijo, da se odločbe o vrnitvi izpodbijajo pred organi, ki niso sodni organi, je treba tako možnost izvajati ob spoštovanju člena 47 Listine, ki zahteva, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 94 sklepnih predlogov, da se nad odločbo organa, ki sam ne izpolnjuje pogojev, določenih z zadnjenavedenim členom, izvede poznejši nadzor sodnega organa, ki je zlasti pristojen za odločanje o vseh upoštevni vprašanjih (glej po analogiji sodbi z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 55, in z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točka 39).
- 129 Zato je s členom 47 Listine državam članicam naložena obveznost, da v neki fazi postopka zadevnemu državljanu tretje države zagotovijo možnost, da odločbo o vrnitvi, ki jo je sprejel upravni organ, izpodbija pred sodiščem (glej po analogiji sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točka 41).
- 130 Iz tega sledi, da nacionalna ureditev, po kateri naslovnik upravne odločbe o vrnitvi zakonitosti te odločbe ne more izpodbijati pred vsaj enim sodnim organom, ne spoštuje zahtev iz člena 13(1) Direktive 2008/115 in člena 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 131 V obravnavanem primeru je iz predložitvenih odločb razvidno, da je na podlagi upoštevne nacionalne ureditve ugovor zoper upravno odločbo o spremembi prvotne odločbe o vrnitvi mogoče vložiti le pri organu, pristojnem za odločanje o azilu, in da zoper odločbo, s katero ta organ ta ugovor zavrne, ni pravnega sredstva.
- 132 Iz tega izhaja, da bi bila taka ureditev s členom 13(1) Direktive 2008/115 združljiva le, če bi bilo mogoče organ, ki je odločal o takih ugovorih, šteti za sodišče v smislu člena 47 Listine, kar je pogojeno s tem, da navedeni organ izpolnjuje zahtevo po neodvisnosti v smislu tega člena (glej v tem smislu sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točki 37 in 41; z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točki 52 in 53; z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 120 in navedena sodna praksa, in z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točki 56 in 57).
- 133 Iz spisov, predloženih Sodišču, je razvidno, da ni tako.
- 134 Iz predložitvenih odločb je namreč razvidno, da je organ, pristojen za odločanje o azilu, pod nadzorom ministra, pristojnega za policijo, in zato spada v okvir izvršilne oblasti.
- 135 Zunanji vidik zahteve po neodvisnosti, ki opredeljuje sodišče v smislu člena 47 Listine, pa zahteva, da zadevni organ svoje funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bil s komer koli kakor koli hierarhično povezan ali mu podrejen in ne da bi prejemal kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve (sodbi z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 121 in navedena sodna praksa, in z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 57 in navedena sodna praksa).

- 136 Natančneje in v skladu z načelom delitve oblasti, ki opredeljuje delovanje pravne države, mora biti zagotovljena neodvisnost sodišč od zakonodajne in izvršilne oblasti (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 124).
- 137 Iz tega izhaja, da nacionalna ureditev, ki določa, da mora zadevna oseba odločbo, kakršna je opisana v točki 123 te sodbe, izpodbijati pred organom, ki ne izpolnjuje pogojev iz člena 47 Listine, ne da bi bil zagotovljen poznejši sodni nadzor nad odločbo tega organa, ni združljiva s členom 13(1) Direktive 2008/115 in poleg tega krši bistveno vsebino pravice iz člena 47 Listine, ker je z njo zadevni osebi odvzeto vsakršno pravno sredstvo pred sodiščem zoper odločbo o vrnitvi, ki se nanaša nanjo (glej po analogiji sodbi z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 72, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 165).
- 138 Na tretjem mestu je treba preučiti, ali pravo Unije v takih okoliščinah predložitvenemu sodišču dovoljuje, da se šteje za pristojno za odločanje o tožbah, ki so jih pri njem vložile tožeče stranke iz postopka v glavni stvari in s katerimi se predlaga odprava odločb, s katerimi je organ, pristojen za odločanje o azilu, kot policijski organ za tujce zavrnil njihove ugovore zoper upravne odločbe, s katerimi jim je bila naložena vrnitev v izvorno državo.
- 139 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da je v skladu z načelom primarnosti prava Unije vsako nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, če ne more podati razlage nacionalne ureditve, ki bi bila skladna z zahtevami prava Unije, kot organ države članice dolžno, da v sporu, ki mu je predložen, ne uporabi nobene nacionalne določbe, ki je v nasprotju z določbo tega prava z neposrednim učinkom (sodbi z dne 24. junija 2019, Popławski in drugi, C-625/18, EU:C:2019:530, točki 58 in 61, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točki 160 in 161).
- 140 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da je člen 47 Listine dovolj sam po sebi in ga ni treba pojasnjevati z določbami prava Unije ali nacionalnega prava, da bi se posameznikom podelila pravica, na katero se kot tako lahko sklicujejo (sodbe z dne 17. aprila 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, točka 78; z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 56, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 162).
- 141 Enako velja za člen 13(1) Direktive 2008/115, saj je treba značilnosti pravnega sredstva iz te določbe določiti v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva (glej po analogiji sodbi z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točki 55 in 56, ter z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 163).
- 142 Drugič, čeprav se, če področje na ravni Unije ni urejeno, v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, so države članice odgovorne za to, da v vsakem primeru zagotovijo spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva navedenih pravic, kot je zagotovljena v členu 47 Listine (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 115).
- 143 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav pravo Unije načeloma državam članicam ne nalaga, da pred svojimi nacionalnimi sodišči za zagotavljanje varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, uvedejo druga pravna sredstva, ki niso tista, ki jih določa nacionalno pravo (glej v tem smislu sodbi z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 40, in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 51), je drugače, če je iz sistematike zadevnega nacionalnega pravnega reda razvidno, da ni nobenega sodnega varstva, ki bi lahko, čeprav le posredno,

zagotovilo spoštovanje pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ali pa če bi posamezniki lahko dostopali do sodišča le, če bi morali kršiti pravo (glej v tem smislu sodbi z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 41, in z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 104).

- 144 Zato se morajo nacionalna sodišča izreči za pristojna za odločanje o tožbi, ki jo je zadevna oseba vložila za zaščito pravic, ki so ji zagotovljene s pravom Unije, če v notranjih postopkovnih pravilih v takem primeru taka tožba ni določena (glej po analogiji sodbi z dne 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, točka 13, in z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 46).
- 145 Zato to, da v pravu zadevne države članice ni sodnega varstva, ki bi omogočalo nadzor zakonitosti upravne odločbe o vrnitvi, kot je ta, opisana v točki 123 te sodbe, glede na pravo Unije nacionalnega sodišča ne more odvezati obveznosti, da zagotovi polni učinek člena 13(1) Direktive 2008/115, ki lahko, ker ima neposredni učinek, kadar ni bil pravilno prenesen v nacionalni pravni red, sam po sebi pomeni podlago za pristojnost, ki se neposredno uporablja.
- 146 Iz tega sledi, da načelo primarnosti prava Unije in pravica do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljena s členom 47 Listine, predložitvenemu sodišču nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o tožbah, ki so ju tožeče stranke iz postopka v glavni stvari vložile zoper odločbi organa, pristojnega za odločanje o azilu, s katerima sta bila zavrnjena njihova ugovora zoper upravni odločbi, s katerima jim je bila naložena vrnitev v izvorno državo, in da po potrebi ne uporabi nobene nacionalne določbe, ki mu prepoveduje tako ravnanje (glej po analogiji sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, točka 74 in navedena sodna praksa).
- 147 Glede na vse zgornje preudarke je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero lahko zadevni državljani tretje države spremembo države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, ki jo opravi upravni organ, izpodbija le s pravnim sredstvom, vloženim pred upravnim organom, ne da bi bil zagotovljen poznejši sodni nadzor nad odločbo tega organa. V takem primeru je treba načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine, razlagati tako, da nacionalnemu sodišču, ki odloča o tožbi, s katero se glede na pravo Unije izpodbija zakonitost odločbe o vrnitvi, ki jo pomeni taka sprememba države vrnitve, nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o tej tožbi.

Prvo vprašanje

- 148 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 33 Direktive 2013/32 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito zavreči kot nedopustno, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek ozemlja države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode v smislu nacionalne določbe, s katero je prenesen člen 15 Direktive 2011/95, ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva.
- 149 Člen 33(1) Direktive 2013/32 določa, da se od držav članic – poleg primerov, v katerih se prošnja ne obravnava na podlagi Uredbe št. 604/2013 – ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s to določbo. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so v členu 33(2) Direktive 2013/32 izčrpno naštetih položaji, v katerih lahko države članice prošnjo za mednarodno zaščito štejejo za nedopustno (sodbi z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi, C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točka 76, in z dne 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, točka 29).

- 150 Zato je treba preveriti, ali je mogoče šteti, da se z nacionalno ureditvijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, izvaja eden od razlogov za nedopustnost iz člena 33(2) Direktive 2013/32.
- 151 V zvezi s tem je treba najprej izključiti možnost, da bi nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, in sicer člen 51(2)(f) zakona o pravici do azila, pomenila izvajanje razlogov za nedopustnost iz člena 33(2)(a), (d) in (e) te direktive, saj sta lahko v zvezi s tem upoštevna le razloga za nedopustnost v zvezi s prvo državo azila in varno tretjo državo, ki sta navedena v točkah (b) in (c) člena 33(2) navedene direktive (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 33).
- 152 V tem okviru je treba glede razloga za nedopustnost v zvezi z varno tretjo državo iz člena 33(2)(c) Direktive 2013/32 spomniti, da lahko države članice v skladu s to določbo prošnjo za mednarodno zaščito štejejo za nedopustno, kadar se država, ki ni država članica, na podlagi člena 38 navedene direktive šteje za tretjo državo, ki je varna za prosilca.
- 153 Kot je Sodišče že razsodilo, iz člena 38 Direktive 2013/32 izhaja, da morajo biti za uporabo pojma „varna tretja država“ za namene člena 33(2)(c) te direktive izpolnjeni kumulativni pogoji iz odstavkov od 1 do 4 tega člena 38 (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točke 36, 40 in 41).
- 154 V obravnavani zadevi je treba, na prvem mestu, v zvezi s pogojem iz člena 38(1) Direktive 2013/32 ugotoviti, da je glede na besedilo nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari razvidno – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da se za uporabo razloga za nedopustnost iz prvega primera, na katerega se nanaša ta ureditev, v zadevni tretji državi zahteva spoštovanje zgolj dela načel iz člena 38(1) te direktive, saj se med drugim ne zahteva spoštovanje načela nevračanja v tej državi. Pogoj iz člena 38(1) navedene direktive tako ne more biti izpolnjen (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 42).
- 155 V zvezi z razlogom za nedopustnost, ki se nanaša na drugi primer, ki je urejen v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari, predložitveno sodišče ni podalo nobenega pojasnila o vsebini „ustrezne ravni zaščite“, ki se zahteva s to ureditvijo, zlasti ne o tem, ali taka raven zaščite zajema spoštovanje vseh načel iz člena 38(1) Direktive 2013/32 v zadevni tretji državi. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je to tako.
- 156 Na drugem mestu, glede pogojev iz člena 38(2) Direktive 2013/32, zlasti pogoja v zvezi z obstojem zveze med prosilcem za mednarodno zaščito in zadevno tretjo državo, je treba ugotoviti, da zveza, ki se v skladu z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari vzpostavlja med tem prosilcem in zadevno tretjo državo, izhaja že iz tranzita prosilca čez ozemlje te države (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 44).
- 157 Sodišče pa je razsodilo, da zgolj okoliščina, da je prosilec za mednarodno zaščito prečkal ozemlje tretje države, še ne more biti zveza v smislu navedenega člena 38(2) (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točke od 45 do 47).
- 158 Poleg tega obveznost določitve pravil, s katerimi se določijo metode, na podlagi katerih se od primera do primera presodi, ali zadevna tretja država izpolnjuje pogoje, da bi se štela za varno za prosilca, ki je državam članicam s členom 38(2) Direktive 2013/32 naložena za namene uporabe pojma „varna tretja država“, in možnost, da ta prosilec izpodbija obstoj zveze s to tretjo državo, ne bi bila upravičena, če bi že tranzit prosilca za mednarodno zaščito čez zadevno tretjo državo pomenil, da obstaja zadostna ali upoštevna zveza za te namene (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točki 48 in 49).
- 159 Iz navedenega izhaja, da tranzit prosilca za mednarodno zaščito prek zadevne tretje države ne more pomeniti „zveze“ v smislu člena 38(2)(a) Direktive 2013/32.

- 160 Zato pri nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari ne more iti za uporabo razloga za nedopustnost v zvezi z varno tretjo državo iz člena 33(2)(c) navedene direktive (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 51).
- 161 Nazadnje, taka nacionalna ureditev tudi ne more pomeniti uporabe razloga za nedopustnost iz člena 33(2)(b) Direktive 2013/32, ki se nanaša na prvo državo azila (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 52).
- 162 Zadostuje namreč ugotovitev, da se lahko na podlagi člena 35, prvi odstavek, točki (a) in (b), Direktive 2013/32 neka država za posameznega prosilca za mednarodno zaščito šteje za prvo državo azila le, če mu je bil v tej državi priznan status begunca in se lahko še vedno sklicuje na to zaščito ali če bo sicer v tej državi užival zadostno zaščito, vključno z načelom nevračanja, če bo v to državo ponovno sprejet (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 53).
- 163 Iz spisov, predloženih Sodišču, pa je razvidno, da pogoj za uporabo razloga za nedopustnost, določenega v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari, ni ta, da bi bil prosilec za mednarodno zaščito v zadevni državi priznan status begunca ali da bi v njej sicer užival zadostno zaščito, tako da ne bi bilo treba več preučiti potrebe po zaščiti znotraj Unije.
- 164 Zato je treba ugotoviti, da za nacionalno ureditev, kakršna je člen 51(2)(f) zakona o pravici do azila, ni mogoče šteti, da se z njo izvaja eden od razlogov nedopustnosti iz člena 33(2) Direktive 2013/32 (sodba z dne 19. marca 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, točka 55).
- 165 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 33 Direktive 2013/32 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito zavreči kot nedopustno, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek ozemlja države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode v smislu nacionalne določbe, s katero je prenesen člen 15 Direktive 2011/95, ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva.

Drugo vprašanje

Dopustnost

- 166 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, katere posledice je v zvezi z obravnavanjem prošelj za azil treba izpeljati iz tega, da zadevna tretja država zavrne ponovni sprejem prosilcev na svoje ozemlje, potem ko so bile te prošnje na podlagi člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila razglašene za nedopustne. Predložitveno sodišče zlasti sprašuje, ali mora organ za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 v takih okoliščinah po uradni dolžnosti ponovno preučiti prošnje za azil, ki so jih tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari že vložile, oziroma, če mu jih ni treba, ali lahko te tožeče stranke ponovno vložijo nove prošnje za azil, in če je tako, ali je te prošnje za azil mogoče ponovno šteti za nedopustne iz drugih razlogov.
- 167 Čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalno sodišče zastavi v pravnem in dejanskem okviru, ki ga to opredeli v okviru lastne odgovornosti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti, je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim elemente razlage prava Unije, ki jih potrebujejo za rešitev sporov, ki so jim predloženi. Utemeljitev predhodnega odločanja ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora. Kot izhaja iz člena 267

PDEU, je predhodno odločbo, za katero je zaproseno, „treba“ sprejeti, da se predložitvenemu sodišču omogoči „izreči sodbo“ v zadevi, v kateri odloča (sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinska ureditev za sodnike), C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točke od 43 do 45 in navedena sodna praksa).

- 168 Poleg tega mora predložitveno sodišče v skladu s členom 94 (c) Poslovnika natančno predstaviti razloge, ki so mu vzbudili dvom glede razlage prava Unije (sodba z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, točka 28).
- 169 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče na eni strani odloča o tožbah za odpravo odločb, s katerima je bila tožečim strankam iz postopkov v glavni stvari naložena vrnitev v njihovo državo izvora, in drugič, o tožbah zaradi nedelovanja, povezanih z njihovo namestitvijo na tranzitnem območju Rösške.
- 170 Vendar čeprav predmet sporov, ki potekajo pred predložitvenim sodiščem, ni neposredno obravnavanje prošelj tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil, je iz pojasnil predložitvenega sodišča razvidno, da to sodišče šteje, da je treba preučiti, ali je te tožeče stranke še vedno mogoče šteti za prosilce za mednarodno zaščito v smislu direktiv 2013/32 in 2013/33, da bi se ugotovilo, ali je treba njihovo namestitev v sektorju tranzitnega območja Rösške, namenjenem državljanom tretjih držav, katerih prošnja za mednarodno zaščito je bila zavržena ali zavrnjena, preučiti še glede na pravila o pridržanju prosilcev za mednarodno zaščito, ki so določena s tema direktivama.
- 171 Iz tega izhaja, da je drugo vprašanje, točki (a) in (b), v okviru katerega predložitveno sodišče sprašuje, ali mora organ za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 po uradni dolžnosti nadaljevati obravnavanje prošelj tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil ali pa je tem v nasprotnem primeru vendarle dovoljeno ponovno vložiti prošnjo za azil, upoštevno za rešitev sporov o glavni stvari in je zato dopustno.
- 172 Drugo vprašanje, točki (c) in (d), pa se v bistvu nanaša na to, ali je mogoče prošnje za azil, ki so jih vložile tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, ponovno zavreči iz razloga za nedopustnost, ki ni povezan s prejšnjim postopkom, zlasti iz katerega od razlogov iz člena 33(2)(b) in (c) Direktive 2013/32, in če je odgovor pritrdilen, ali je zavrnjenje njihovih prošelj iz enega od teh dveh razlogov za nedopustnost pogojeno s tem, da je bilo predhodno preverjeno, da tretja država, na katero se nanašata ta razloga, privoli v njihov ponovni sprejem na svoje ozemlje.
- 173 Predložitveno sodišče pa ni pojasnilo, zakaj šteje, da o sporih, ki potekajo pred njim, ne more odločati, ne da bi dobilo odgovor na drugo vprašanje, točki (c) in (d).
- 174 Iz tega izhaja, da je treba drugo vprašanje, točki (c) in (d), razglasiti za nedopustno.

Vsebinska presoja

- 175 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, točki (a) in (b), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6 in člen 38(4) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine razlagati tako, da mora organ za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32, kadar je prošnja za mednarodno zaščito v skladu z zakonodajo države članice razglašena za nedopustno, ker je prosilec na ozemlje te države članice prišel prek ozemlja tretje države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je bila zagotovljena ustrezna raven zaščite, in kadar nato zadnjenavedena država odloči, da prosilca ne bo ponovno sprejela na svoje ozemlje, to prošnjo ponovno preučiti po uradni dolžnosti, ali pa tako, da če zadevna oseba v takih okoliščinah vloži novo prošnjo, te prošnje na podlagi člena 33(2)(d) te direktive ni mogoče razglasiti za nedopustno kot „naknadno prošnjo“ v smislu člena 2(q) navedene direktive.

- 176 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da so madžarski organi, potem ko je organ, pristojen za odločanje o azilu, na podlagi člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila zavrgel prošnje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil in je bilo to zavrženje potrjeno s sodno odločbo, ki je postala pravnomočna, sprejeli ukrepe za ponovni sprejem teh tožečih strank na ozemlje Srbije. Vendar ta tretja država tej zahtevi ni ugodila, ker so po njenem mnenju tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari na madžarsko ozemlje vstopile zakonito v smislu člena 3(1)(b) Sporazuma o ponovnem sprejemu, sklenjenega med Unijo in Srbijo.
- 177 Poleg tega je treba opozoriti, da je v skladu s točko 165 te sodbe razlog za nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito, kot je razlog iz člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila, v nasprotju s členom 33 Direktive 2013/32.
- 178 Zato Sodišče v nasprotju s predlogom predložitvenega sodišča ne more preučiti posledic, ki bi na podlagi prava Unije lahko izhajale iz tega, da država, v katero bi morale biti v povezavi s tem razlogom usmerjene tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, ne privoli v njihov ponovni sprejem na svoje ozemlje.
- 179 Vendar mora Sodišče glede na ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja z nacionalnimi sodišči iz člena 267 PDEU predložitvenemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu bo omogočil rešitev spora, o katerem odloča, in pri tem mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu predložena (sodba z dne 3. marca 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 180 Zato je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču drugo vprašanje, točki (a) in (b), razumeti tako, da se z njim želi izvedeti, ali je treba Direktivo 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU razlagati tako, da mora, kadar je bil glede prošnje za azil na podlagi razloga za nedopustnost, ki je v nasprotju s pravom Unije, izdan sklep o zavrženju, ki je bil potrjen s pravnomočno sodno odločbo, organ za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 po uradni dolžnosti ponovno preučiti to prošnjo, ali pa tako, da če zadevna oseba v takih okoliščinah vloži novo prošnjo, te prošnje na podlagi člena 33(2)(d) te direktive ni mogoče razglasiti za nedopustno kot „naknadno prošnjo“ v smislu člena 2(q) navedene direktive.
- 181 Za odgovor na to vprašanje je treba na prvem mestu ugotoviti, ali Direktiva 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU nalaga, da navedeni organ za presojo po uradni dolžnosti ponovno preuči prošnjo za mednarodno zaščito, glede katere je bil izdan sklep o zavrženju, ki je temeljil na razlogu za nedopustnost, ki je v nasprotju s členom 33 Direktive 2013/32, in je bil potrjen s pravnomočno sodno odločbo.
- 182 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 33 Direktive 2013/32, v katerem so, kot je bilo opozorjeno v točki 149 te sodbe, izčrpno naštet primeri, v katerih se lahko prošnja za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustna, določa pravilo, katerega vsebina je nepogojna in dovolj natančna, da se posameznik lahko sklicuje nanj in ga sodišče lahko uporabi. Iz tega izhaja, da ima ta člen neposredni učinek (glej po analogiji sodbo z dne 25. julija 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, točki 98 in 99 ter navedena sodna praksa).
- 183 Obveznost, da po potrebi ne uporabijo nacionalne zakonodaje, ki je v nasprotju z določbo prava Unije, ki ima neposredni učinek, ne velja le za nacionalna sodišča, ampak tudi za vse organe države, vključno z upravnimi organi, ki so v okviru svojih pristojnosti odgovorni za uporabo prava Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 22. junija 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, točki 30 in 31; z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, točka 38, in z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, točka 78).

- 184 Iz tega izhaja, da upravni ali sodni organ države članice, ki jo zavezuje Direktiva 2013/32, prošnje za mednarodno zaščito ne more razglasiti za nedopustno na podlagi razloga, kot je ta iz člena 51(2)(f) zakona o pravici do azila.
- 185 Vendar je treba opozoriti na pomembnost načela pravnomočnosti tako v pravnem redu Unije kot v nacionalnih pravnih redih. Za zagotovitev stabilnosti prava in pravnih razmerij ter učinkovitega izvajanja sodne oblasti je namreč pomembno, da sodnih odločb, ki so postale pravnomočne po tem, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, ali po tem, ko so se iztekli roki zanje, ni več mogoče izpodbijati (sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, točka 38; z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 52, in z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 88).
- 186 Poudariti je treba tudi, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso, čeprav mora upravni organ v okviru svojih pristojnosti pravilo prava Unije, ki ga je razložilo Sodišče, uporabiti tudi za pravna razmerja, ki so nastala in so bila vzpostavljena pred izdajo sodbe Sodišča, s katero je bilo odločeno o predlogu za razlago, v skladu z načelom pravne varnosti po pravu Unije ne zahteva, da mora upravni organ načeloma spremeniti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna po izteku razumnih rokov za vložitev pravnih sredstev ali z izčrpanjem teh sredstev. Spoštovanje tega načela omogoča izognitev neomejenemu izpodbijanju upravnih aktov, ki imajo pravne učinke (sodbe z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, točki 22 in 24; z dne 19. septembra 2006, i-21 Germany in Arcor, C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:586, točka 51, in z dne 12. februarja 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, točki 36 in 37).
- 187 Ob tem iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da je upravni organ, ki je odgovoren za sprejetje upravne odločbe, v skladu z načelom sodelovanja iz člena 4(3) PDEU vseeno dolžan ponovno preučiti to odločbo in jo morebiti spremeniti, če so izpolnjeni štirje pogoji. Prvič, upravni organ je po nacionalnem pravu pristojen za spremembo te odločbe. Drugič, sporna odločba je postala pravnomočna na podlagi sodbe nacionalnega sodišča, ki je odločalo na zadnji stopnji. Tretjič, navedena sodba ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, ki je poznejša od navedene sodbe, temelji na napačni razlagi prava Skupnosti, ki je bila podana, ne da bi bilo Sodišču predloženo vprašanje za predhodno odločanje v skladu z določbami člena 267, tretji odstavek, PDEU. Četrtič, zadevna oseba se je na upravni organ obrnila takoj po tem, ko se je seznanila z navedeno sodno prakso (glej v tem smislu sodbi z dne 13. januarja 2004, Kühne GrupHeitz, C-453/00, EU:C:2004:17, točka 28, in z dne 19. septembra 2006, i-21 Germany in Arcor, C-392/04 in C-422/04, EU:C:2006:586, točka 52).
- 188 Sodišče je v zvezi s četrtnim pogojem še pojasnilo, da lahko države članice na podlagi načela pravne varnosti zahtevajo, da mora biti predlog za ponovno preučitev pravnomočne upravne odločbe, ki je v nasprotju s pravom Unije, kot ga je pozneje razlagalo Sodišče, predložen pristojnemu upravnemu organu v razumnem roku (sodba z dne 12. februarja 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, točka 59).
- 189 Iz tega sledi, da tudi če je po nacionalnem pravu organu, pristojnemu za odločanje o azilu, omogočeno, da ponovno preuči odločbo, s katero je bila prošnja za mednarodno zaščito v nasprotju s pravom Unije razglašena za nedopustno, pa pravo Unije ne zahteva, da ta organ tako prošnjo ponovno obravnava po uradni dolžnosti.
- 190 Iz navedenega izhaja, da Direktiva 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU organu za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 ne nalaga, da po uradni dolžnosti ponovno preuči prošnjo za mednarodno zaščito, glede katere je bil izdan sklep o zavrženju, ki je bil potrjen s pravnomočno sodno odločbo, preden je bilo ugotovljeno, da je navedeni sklep o zavrženju v nasprotju s pravom Unije.

- 191 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali te določbe prava Unije nasprotujejo temu, da bi bilo mogoče novo prošnjo za azil, ki jo vloži isti prosilec, kadar je bil glede prve prošnje za mednarodno zaščito v nasprotju s pravom Unije izdan sklep o zavrženju, ki je bil potrjen s pravomočno sodno odločbo, na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 razglasiti za nedopustno kot „naknadno“ prošnjo v smislu člena 2(q) navedene direktive.
- 192 V zvezi s tem je treba poudariti, da obstoj pravomočne sodne odločbe, s katero je bilo potrjeno zavrženje prošnje za mednarodno zaščito iz razloga, ki je v nasprotju s pravom Unije, zadevni osebi ne preprečuje, da vloži naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) Direktive 2013/32. Ta oseba lahko tako kljub taki odločbi izvršuje svojo pravico, kot je zagotovljena s členom 18 Listine in konkretizirana z direktivama 2011/95 in 2013/32, da bi pridobila status upravičenca do mednarodne zaščite, če so izpolnjeni pogoji, ki se za to zahtevajo s pravom Unije.
- 193 Iz člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 sicer izhaja, da je tako naknadno prošnjo mogoče razglasiti za nedopustno, če se v taki prošnji ne pojavijo novi elementi ali ugotovitve v zvezi s preučitvijo pogojev, ki jih je treba izpolnjevati za pridobitev statusa upravičenca do mednarodne zaščite, oziroma če prosilec takih elementov ali ugotovitev ni navedel.
- 194 Vendar je obstoj sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena nezdržljivost nacionalne ureditve, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito kot nedopustno zavreči, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva, s pravom Unije, nov element v zvezi z obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 33(2)(d) navedene direktive, zato navedene naknadne prošnje ni mogoče zavreči na podlagi zadnjene določbe.
- 195 Taka ugotovitev velja tudi, če se prosilec iz prejšnje točke ne sklicuje na obstoj take sodbe Sodišča.
- 196 Poleg tega bi bil polni učinek pravice, ki je priznana proslcu za mednarodno zaščito in je navedena v točki 192 te sodbe, resno ogrožen, če bi bilo mogoče naknadno prošnjo razglasiti za nedopustno iz razloga iz člena 33(2)(d) Direktive 2013/32, čeprav je bila prva prošnja zavržena v nasprotju s pravom Unije.
- 197 Taka razlaga te določbe bi namreč povzročila, da bi se lahko nepravilna uporaba prava Unije ponovila pri vsaki novi prošnji za mednarodno zaščito, ne da bi bilo mogoče proslcu zagotoviti obravnavanje njegove prošnje, pri katerem ta pravica ne bi bila kršena. Take ovire za učinkovito uporabo pravil prava Unije v zvezi s postopkom za priznanje mednarodne zaščite ni mogoče razumno upravičiti z načelom pravne varnosti (glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točki 95 in 96).
- 198 V zvezi s tem je treba člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 razlagati tako, da se ne uporablja za naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) te direktive, kadar organ za presojo v smislu člena 2(f) navedene direktive ugotovi, da je pravomočno zavrženje prejšnje prošnje v nasprotju s pravom Unije. Taka ugotovitev nujno velja za ta organ za presojo, če to nasprotovanje, kot v obravnavanem primeru, izhaja iz sodbe Sodišča ali ga je incidenter ugotovilo nacionalno sodišče.
- 199 Pojasniti je treba, da lahko nacionalno sodišče, ki odloča o tožbi zoper odločbo o vrnitvi, pri sodnem nadzoru zakonitosti odločbe o vrnitvi, ki je bila sprejeta po zavrženju prošnje za mednarodno zaščito, ki je bilo potrjeno s pravomočno sodno odločbo, na podlagi prava Unije in ne da bi temu nasprotovala pravomočnost sodne odločbe, s katero je to zavrženje potrjeno, incidenter preuči veljavnost takega zavrženja, če to temelji na razlogu, ki je v nasprotju s pravom Unije.
- 200 Nazadnje je treba dodati, da je v obravnavanem primeru navedeni organ za presojo v obeh postopkih v glavni stvari sklep o zavrženju prošnje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil in odločbo, s katero jim je bilo odrejeno, naj zapustijo madžarsko ozemlje in odidejo v Srbijo, sprejel v enem aktu,

kot mu to omogoča člen 6(6) Direktive 2008/115 (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točka 49). Iz spisov, predloženih Sodišču, je razvidno, da so bile te sočasne odločbe potrjene s pravnomočnimi sodnimi odločbami.

- 201 V takih okoliščinah je treba za primer, če bi bile odločbe o spremembi prvotnih odločb o vrnitvi in o odreditvi tožečim strankam iz postopkov v glavni stvari, da se vrnejo v izvorno državo, na koncu odpravljene, pojasniti, da pravnomočnost sodnih odločb, s katerimi so potrjeni tako sklepi o zavrženju prošnji za azil kot odločbe o vrnitvi, sprejete sočasno s temi sklepi o zavrženju, ne more biti ovira za to, da se odstranitev teh tožečih strank odloži, kot se zahteva s členom 9(1)(a) Direktive 2008/115, kadar je bilo o tej odstranitvi odločeno v nasprotju z načelom nevračanja.
- 202 To mora veljati tudi ob neobstoju kakršne koli nove okoliščine, nastale po sprejetju prvotnih odločb o vrnitvi, kadar se izkaže, da v nasprotju z zahtevo iz člena 5 Direktive 2008/115 ne upravni organ, ki je zavrgel prošnje za mednarodno zaščito in odredil vrnitev, ne sodišče, ki je odločalo o veljavnosti teh odločb, nista pravilno preučila, ali tretja država, navedena teh v prvotnih odločbah o vrnitvi, spoštuje načelo nevračanja.
- 203 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na drugo vprašanje, točki (a) in (b), odgovoriti, da je treba Direktivo 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU razlagati tako, da kadar je bil glede prošnje za azil izdan sklep o zavrženju, ki je bil potrjen s pravnomočno sodno odločbo, preden je bilo ugotovljeno, da je navedeni sklep o zavrženju v nasprotju s pravom Unije, organu za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 te prošnje ni treba ponovno preučiti po uradni dolžnosti. Člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da je obstoj sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena nezdržljivost nacionalne ureditve, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito kot nedopustno zavreči, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva, s pravom Unije, nov element v zvezi z obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito v smislu te določbe. Poleg tega se navedena določba ne uporablja za naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) te direktive, kadar organ za presojo ugotovi, da je pravnomočno zavrženje prejšnje prošnje v nasprotju s pravom Unije. Ta ugotovitev navedeni organ nujno zavezuje, kadar to nasprotovanje izhaja iz sodbe Sodišča ali ga je incidenter ugotovilo nacionalno sodišče.

Tretje in četrto vprašanje

Uvodne ugotovitve

- 204 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, sprašuje o razlagi določb direktiv 2013/32 in 2013/33 o pridržanju prosilcev za mednarodno zaščito in določb Direktive 2008/115 o pridržanju nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v okviru preizkusa zakonitosti namestitve tožečih strank iz postopkov v glavni stvari v sektor tranzitnega območja Rösske, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena.
- 205 Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da je odgovor na njegovo tretje vprašanje potreben le, če Sodišče šteje, da tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari od dneva svoje namestitve v sektor tranzitnega območja Rösske, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, še naprej spadajo na področje uporabe direktiv 2013/32 in 2013/33, in obratno, da je odgovor na njegovo četrto vprašanje potreben le, če Sodišče meni, da navedene tožeče stranke od te namestitve spadajo na področje uporabe Direktive 2008/115.

- 206 Zato je treba ugotoviti, ali je treba položaj tožečih strank iz postopkov v glavni stvari od dneva, ko so bile nameščene v ta sektor tranzitnega območja Röszke, obravnavati glede na Direktivo 2008/115 ali direktivi 2013/32 in 2013/33.
- 207 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da zoper upravna sklepa, s katerima so bile prošnje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil zavržene, ob njihovi namestitvi v sektor tranzitnega območja Röszke, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena, več ni bilo mogoče vložiti pravnega sredstva v smislu poglavja V Direktive 2013/32. Zato je treba šteti, da je bila na ta dan glede njihovih prošenj za mednarodno zaščito izdana dokončna odločba v smislu člena 2(e) Direktive 2013/32.
- 208 Iz tega izhaja, da tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari od navedenega datuma niso bile več prosilci za mednarodno zaščito v smislu člena 2(c) Direktive 2013/32 in člena 2(b) Direktive 2013/33, tako da niso več spadale na področje uporabe teh direktiv.
- 209 Na drugem mestu je treba poudariti, da je prebivanje državljana tretje države na ozemlju države članice nezakonito v smislu Direktive 2008/115 – razen če ima pravico do prebivanja ali dovoljenje za prebivanje iz člena 6(4) Direktive 2008/115 – od takrat, ko pristojni organ na prvi stopnji zavrne njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, in to neodvisno od obstoja dovoljenja ostati na tem ozemlju do končanja postopka s pravnim sredstvom, ki je bilo vloženo zoper to odločbo o zavrnitvi (sodba z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točka 59, in sklep z dne 5. julija 2018, C in drugi, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, točka 47).
- 210 Ker iz spisov, predloženih Sodišču, ni razvidno, da imajo tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari pravico ali dovoljenje za prebivanje v smislu člena 6(4) Direktive 2008/115, je treba šteti, da od datuma sklepa, s katerim je bila njihova prošnja za azil na prvi stopnji zavržena, na madžarskem ozemlju prebivajo nezakonito. Zato od tega datuma spadajo na področje uporabe Direktive 2008/115, saj je predložitveno sodišče pojasnilo, da se zanje ne uporablja nobena od izjem iz člena 2(2) te direktive.
- 211 Poleg tega, ker sta bila upravna sklepa, s katerima so bile zavržene prošnje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari, potrjena s sodnima odločbama, je te tožeče stranke načeloma mogoče pridržati z namenom odstranitve, če so izpolnjeni pogoji, ki jih glede tega določa Direktiva 2008/115.
- 212 Ob tem je treba na tretjem mestu poudariti, da sta tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v zadevi C-925/19 PPU na obravnavi pred Sodiščem navedli, da je ena od njiju vložila novo prošnjo za azil. Ta prošnja naj bi bila zavržena kot nedopustna, kar naj bi navedena tožeča stranka izpodbijala z vložitvijo tožbe, o kateri še ni bilo odločeno, pri sodišču, ki ni predložitveno sodišče.
- 213 Če so ti dejanski elementi izkazani, kar mora preveriti predložitveno sodišče, je treba navedeno tožečo stranko od datuma, ko je vložila novo prošnjo za azil, ponovno šteti za prosilca za mednarodno zaščito, ki spada na področje uporabe direktiv 2013/32 in 2013/33. Poleg tega je treba dodati, da čeprav od datuma, ko je bila njena prošnja za azil na prvi stopnji zavržena, ta tožeča stranka spada na področje uporabe Direktive 2008/115, proti njej ni mogoče sprejeti ukrepa pridržanja na podlagi člena 15 te direktive, dokler o pravnem sredstvu, vložnem zoper tako zavrženje, še ni odločeno (sodba z dne 19. junija 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, točki 61 in 62).
- 214 V teh okoliščinah je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču odgovoriti tako na tretje kot na četrto vprašanje.

Obstoj pridržanja

215 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (b), in četrtem vprašanjem, točka (a), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(h) Direktive 2013/33 in člen 16 Direktive 2008/115 razlagati tako, da obveznost državljana tretje države, da stalno ostane na tranzitnem območju, ki je na zunanji meji države članice in ki ga prostovoljno ne more zakonito zapustiti v nobeno smer, pomeni „pridržanje“ v smislu teh direktiv.

– Pojem pridržanja

216 Na prvem mestu je treba glede pojma „pridržanje“ v smislu Direktive 2013/33 ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 113 te sodbe, poudariti, prvič, da v skladu s členom 2(h) te direktive ta pojem pomeni, da država članica prosilca za mednarodno zaščito pridržni na nekem mestu, kjer se mu odvzame svoboda gibanja.

217 Iz besedila te določbe je torej razvidno, da je pridržanje pogojeno ne zgolj z omejitvijo svobode gibanja, temveč z odvzemom svobode gibanja, za katerega je značilno, da se zadevna oseba loči od preostalega prebivalstva na določenem mestu.

218 Drugič, taka razlaga je potrjena z zgodovino nastanka te določbe. Iz naslova 3, točka 4, obrazložitve Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (COM(2008) 815 final), na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2013/33, tako izhaja, da je bila pravna ureditev pridržanja, uvedena s to direktivo, sprejeta na priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope z dne 16. aprila 2003 o ukrepih za pridržanje prosilcev za azil in na podlagi smernic urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) z dne 26. februarja 1999 glede veljavnih meril in standardov v zvezi s pridržanjem prosilcev za azil (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 63, in z dne 14. septembra 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, točka 46).

219 Na eni strani so v navedenem priporočilu ukrepi za pridržanje prosilcev za azil opredeljeni kot „[njihovo] zadržanje na ozko razmejenem ali omejenem področju, kjer jim je odvzeta prostost“, pri čemer je pojasnjeno, da „se za osebe, za katere veljajo omejitve glede stalnega prebivališča ali prebivanja, na splošno ne šteje, da zanje veljajo ukrepi pridržanja“.

220 Na drugi strani je v navedenih smernicah UNHCR pridržanje prosilcev za azil opredeljeno kot „odvzem prostosti ali omejitev gibanja na zaprtem kraju, ki ga prosilec za azil ne more prosto zapustiti, vključno – vendar ne samo – z zapori ali centri za pripor, za zaprti sprejem in za pridržanje ter z ustanovami, zgrajenimi v ta namen“, pri čemer je pojasnjeno, da je razlika med odvzemom prostosti (pridržanjem) in manjšimi omejitvami svobode gibanja „razlika glede stopnje ali intenzivnosti, ne pa glede narave ali vsebine“.

221 Tretjič, iz sobesedila, v katero je umeščen člen 2(h) Direktive 2013/33, je razvidno tudi, da je treba pridržanje šteti za skrajni prisilni ukrep, s katerim se ne omejuje le svoboda gibanja prosilca za mednarodno zaščito.

222 Člen 8(2) te direktive tako določa, da je ukrep pridržanja mogoče odrediti le, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Poleg tega države članice v skladu s členom 8(4) navedene direktive zagotovijo, da v svojem nacionalnem pravu določijo pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu. Zadnjenavedeno alternativo pridržanju je treba razumeti tako, da napotuje na omejitve prostega gibanja prosilca za mednarodno zaščito, ki so dovoljene s členom 7 Direktive 2013/33, pri

čemer v skladu s tem členom take omejitve ne smejo posegati v neodtujljivo sfero zasebnega življenja tega prosilca in mu morajo omogočiti zadosten prostor za zagotavljanje možnosti uveljavljanja vseh pravic po tej direktivi.

- 223 Iz navedenega izhaja, da je pridržanje prosilca za mednarodno zaščito v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33 prisilni ukrep, ki temu prosilcu odvzema svobodo gibanja in ga loči od preostalega prebivalstva, ker mu nalaga, da je stalno na omejenem in zaprtem območju.
- 224 Na drugem mestu je treba glede pojma „pridržanje“ v smislu Direktive 2008/115 poudariti, da niti člen 16 niti nobena druga določba te direktive ne vsebuje opredelitve tega pojma. Vendar na podlagi nobenega elementa ni mogoče šteti, da je zakonodajalec Unije pojmu „pridržanje“ v okviru Direktive 2008/115 nameraval dati drugačen pomen od pomena, ki ga ima ta pojem v okviru Direktive 2013/33. Poleg tega je v Direktivi 2013/33, zlasti njenem členu 8(3)(d), med dopustnimi primeri „pridržanja“ v smislu te direktive izrecno naveden primer, v katerem je zadevni državlján tretje države že pridržán zaradi postopka vračanja v skladu z Direktivo 2008/115, kar potrjuje razlago, da pojem „pridržanje“ v smislu teh dveh direktiv zajema isto resničnost.
- 225 Iz navedenega izhaja, da je „pridržanje“ državljána tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, v smislu Direktive 2008/115 enak prisilni ukrep, kot je opredeljen v členu 2(h) Direktive 2013/33 in opisan v točki 223 te sodbe.

– *Pogoji namestitve iz postopkov v glavni stvari*

- 226 Kot je bilo navedeno v točkah od 68 do 70 te sodbe, je iz predložitvenih odločb razvidno, da morajo biti tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari od vstopa na madžarsko ozemlje stalno na tranzitnem območju Rösške, ki je ograjeno z visoko ogrado in bodečo žico. Po navedbah predložitvenega sodišča so te tožeče stranke nastanjene v kontejnerjih, katerih površina ni večja od 13 m². Brez dovoljenja ne smejo sprejemati obiskov oseb zunaj tega območja, njihovo gibanje znotraj tega območja pa je omejeno in pod nadzorom članov služb javnega reda, ki so na navedenem območju in v njegovi neposredni okolici stalno navzoči.
- 227 Kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 167 sklepnih predlogov, iz spisov, predloženih Sodišču, tako izhaja, da se namestitev tožečih strank iz postopkov v glavni stvari na tranzitnem območju Rösške ne razlikuje od ureditve pridržanja.
- 228 V zvezi s tem je treba poudariti, da trditev madžarske vlade v pisnem stališču in na obravnavi, da lahko tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari to tranzitno območje svobodno zapustijo, da bi odšle v Srbijo, ne more ovreči presoje, da se namestitev teh tožečih strank na tem tranzitnem območju ne razlikuje od ureditve pridržanja.
- 229 Na eni strani in ne da bi se moralo Sodišče v okviru teh zadev izreči o skladnosti ravnanja srbskih organov s Sporazumom o ponovnem sprejemu, sklenjenim med Unijo in Srbijo, namreč iz predložitvenih odločb izrecno izhaja in madžarska vlada tudi ni izpodbijala, da bi ta tretja država morebitni vstop tožečih strank iz postopkov v glavni stvari v Srbijo štela za nezakonit in bi zato te bile izpostavljene sankcijam. Zato zlasti iz tega razloga ni mogoče šteti, da imajo te tožeče stranke dejansko možnost, da zapustijo tranzitno območje Rösške.
- 230 Na drugi strani, kot v bistvu poudarjata tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v zadevi C-925/19 PPU, ti tožeči stranki s tem, da zapustita madžarsko ozemlje, tvegata, da izgubita vse možnosti za pridobitev statusa begunca na Madžarskem. V skladu s členom 80/J zakona o pravici do azila lahko namreč novo prošnjo za azil vložita le na enem od dveh tranzitnih območij Rösške in

Tompa (Madžarska). Poleg tega je iz člena 80/K tega zakona razvidno, da lahko organ, pristojen za odločanje o azilu, odloči, da konča postopek za mednarodno zaščito, če prosilec zapusti eno od teh dveh območij, ne da bi bilo mogoče to odločbo izpodbijati v upravnem sporu.

- 231 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba na tretje vprašanje, točka (b), in na četrto vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba direktivi 2008/115 in 2013/33 razlagati tako, da je obveznost državljana tretje države, da je stalno na omejenem in zaprtem tranzitnem območju, na katerem je gibanje tega državljan omejeno in nadzorovano ter ki ga ta državljan v nobeno smer ne more zakonito prostovoljno zapustiti, očitno odvzem prostosti, ki je značilnost „pridrzanja“ v smislu navedenih direktiv.

Pogoji pridrzanja, določeni z direktivama 2013/32 in 2013/33

– Člen 43 Direktive 2013/32

- 232 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (a), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 43 Direktive 2013/32 razlagati tako, da nasprotuje pridrzanju prosilca za mednarodno zaščito na tranzitnem območju za obdobje, daljše od štirih tednov.
- 233 Najprej je treba poudariti, da madžarska vlada prereka, da so bile prošnje tožečih strank iz postopkov v glavni stvari za azil obravnavane na podlagi nacionalnih določb, s katerimi je bil prenesen člen 43 Direktive 2013/32.
- 234 Vendar je treba opozoriti, da je samo predložitveno sodišče pristojno za razlago nacionalnega prava ter za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora, o katerem odloča, ter za to, da iz tega izpelje posledice za odločitev, ki jo je dolžno izreči (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, točka 18, in z dne 30. januarja 2020, I. G. I., C-394/18, EU:C:2020:56, točka 50). Iz tega izhaja, da mora Sodišče glede uporabe upoštevne nacionalne zakonodaje upoštevati položaj, ki ga to sodišče šteje za ugotovljen, in ne more biti vezano na domneve ene od strank v postopku v glavni stvari (glej v tem smislu sodbi z dne 8. junija 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, točka 36, in z dne 2. aprila 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, točka 22).
- 235 Glede na to pojasnilo je treba na prvem mestu poudariti, da člen 43(1) Direktive 2013/32 državam članicam daje možnost, da na svojih mejah ali v tranzitnih območjih predvidijo posebne postopke, v katerih se odloča o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33 te direktive, ki je bila podana na teh krajih, ali o vsebini te prošnje v enem od primerov iz člena 31(8) navedene direktive, če se v teh postopkih upoštevajo temeljna načela in jamstva iz poglavja II te direktive. V skladu s členom 43(2) Direktive 2013/32 je treba te posebne postopke izvesti v razumnem roku, pri čemer mora zadevna država članica, če v štirih tednih ni bila sprejeta nobena odločba o zavrženju ali zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, prosilcu dovoliti vstop na svoje ozemlje, njegovo prošnjo pa je treba po izteku tega štiritedenskega roka obravnavati po splošnem postopku.
- 236 Iz uvodne izjave 38 Direktive 2013/32 izhaja tudi, da je namen takega postopka na meji državam članicam omogočiti, da o prošnjah za mednarodno zaščito, podanih na meji ali tranzitnem območju države članice, odločijo, preden se odloči, ali se bo prosilcu dovolil vstop ali ne.
- 237 Državam članicam je tako dovoljeno, da od prosilcev za mednarodno zaščito zahtevajo, da največ štiri tedne ostanejo na njihovih mejah ali na enem od njihovih tranzitnih območij, da bi pred odločanjem o pravici do vstopa teh prosilcev na svoje ozemlje preučile, ali njihova prošnja ni nedopustna na podlagi člena 33 Direktive 2013/32 ali pa je ni treba razglasiti za neutemeljeno v skladu s členom 31(8) te direktive.

- 238 Tak položaj pa je določen v členu 8(3)(c) Direktive 2013/33, v skladu s katerim lahko države članice prosilca za mednarodno zaščito pridržijo, da se v okviru postopka odloči o njegovi pravici do vstopa na njihovo ozemlje. Poleg tega se člen 10(5) in člen 11(6) Direktive 2013/33 izrecno sklicujeta na podrobna pravila o pridržanju prosilca za mednarodno zaščito na mejni kontrolni točki ali tranzitnem območju v okviru uporabe posebnih postopkov iz člena 43 Direktive 2013/32.
- 239 Iz tega izhaja, da člen 43 Direktive 2013/32 državam članicam dovoljuje, da prosilce za mednarodno zaščito, ki se javijo na njihovih mejah, „pridržijo“ v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33 pod pogoji, določenimi v tem členu 43, in da bi se zagotovila učinkovitost postopkov, ki jih določa.
- 240 Iz navedenega člena 43(1) in (2) pa izhaja, da pridržanje na podlagi teh določb ne sme biti daljše od štirih tednov. Čeprav datum, od katerega začne ta rok teči, v teh odstavkih ni določen, je treba šteti, da se tak rok računa od dneva vložitve prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 6(2) Direktive 2013/32, pri čemer je treba ta datum šteti za datum začetka postopka obravnavanja take prošnje.
- 241 Iz tega izhaja, da pridržanja prosilca za mednarodno zaščito na tranzitnem območju po izteku štiritedenskega obdobja, ki začne teči od vložitve njegove prošnje v smislu člena 6(2) Direktive 2013/32, ni mogoče upravičiti na podlagi člena 43(1) in (2) te direktive.
- 242 Ob tem je treba na drugem mestu poudariti, da člen 43(3) Direktive 2013/32 določa, da je v primeru prihodov velikega števila prosilcev za mednarodno zaščito, zaradi česar ni mogoče izvajati posebnih postopkov na mejah ali v tranzitnih območjih držav članic, ki so jih države članice določile v skladu s členom 43(1) te direktive, te postopke mogoče izvajati tudi, kadar in kolikor časa so prosilci za mednarodno zaščito normalno nastanjeni v bližini teh meja ali teh tranzitnih območij.
- 243 Člen 43(3) Direktive 2013/32 torej državam članicam omogoča, da v posebnih razmerah prihoda velikega števila prosilcev za mednarodno zaščito še naprej uporabljajo postopke iz odstavka 1 tega člena, tudi če je rok štirih tednov, v katerem morajo biti ti postopki običajno opravljeni v skladu z odstavkom 2 tega člena, prekoračen.
- 244 Vendar je iz besedila odstavka 3 člena 43 te direktive razvidno, da se taki postopki lahko ohranijo le, če so po izteku štiritedenskega roka iz odstavka 2 tega člena prosilci za mednarodno zaščito normalno nastanjeni v bližini meje ali tranzitnega območja.
- 245 Člen 43(3) Direktive 2013/32 pa je z zahtevo, da morajo biti ti prosilci nastanjeni v normalnih pogojih, nujno izključil možnost, da ostanejo pridržani. Pogoji za običajno nastanitev prosilcev za mednarodno zaščito so namreč urejeni v členih 17 in 18 Direktive 2013/33, v skladu s katerima ima vsak prosilec za mednarodno zaščito načeloma pravico do finančne pomoči, ki mu omogoča nastanitev, ali do nastanitve v naravi na kraju, ki ni center za pridržanje.
- 246 Iz tega izhaja, da člen 43(3) Direktive 2013/32 države članice ne pooblašča, da po izteku štiritedenskega roka iz točke 241 te sodbe prosilce za mednarodno zaščito pridrži na svojih mejah ali v katerem od svojih tranzitnih območij, niti če množični prihod prosilcev za mednarodno zaščito onemogoča uporabo postopkov iz člena 43(1) te direktive v takem roku.
- 247 Ob tem je treba dodati, da čeprav lahko ti prosilci na podlagi odstavka 2 člena 43 Direktive 2013/32 po izteku takega štiritedenskega roka načeloma prosto vstopijo na ozemlje zadevne države članice, odstavek 3 tega člena tej državi članici vseeno dovoljuje, da v skladu s členom 7 Direktive 2013/33 njihovo svobodo gibanja omeji na območje blizu njenih meja ali tranzitnih območij.
- 248 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na tretje vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba člen 43 Direktive 2013/32 razlagati tako, da ne dovoljuje pridržanja prosilca za mednarodno zaščito na tranzitnem območju za obdobje, daljše od štirih tednov.

– Člena 8 in 9 Direktive 2013/33

- 249 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točki (c) in (d), v bistvu sprašuje, ali je treba člena 8 in 9 Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotujeta temu, prvič, da je prosilec za mednarodno zaščito pridržan zgolj zato, ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridržanje izvede brez predhodnega sprejetja odločbe o pridržanju ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, tretjič, da tako pridržani prosilec nima nobenega pravnega sredstva, da bi izpodbijal zakonitost svojega pridržanja, in četrto, da ni določeno natančno trajanje pridržanja.
- 250 Na prvem mestu, treba je poudariti, da so v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 izčrpno našteti različni razlogi s katerimi se lahko upraviči pridržanje prosilca za mednarodno zaščito, in da vsak od teh razlogov ustreza določeni potrebi ter je samostojen (sodbi z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 59, in z dne 14. septembra 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, točka 42).
- 251 Kot pa je generalni pravobranilec poudaril v točki 189 sklepnih predlogov, se nobeden od razlogov iz člena 8(3), prvi pododstavek, te direktive ne nanaša na primer prosilca za mednarodno zaščito, ki nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb.
- 252 Poleg tega, čeprav je res, kot je navedeno v uvodni izjavi 17 te direktive, da razlogi za pridržanje, določeni v tej direktivi, ne posegajo v druge razloge za pridržanje, vključno z razlogi za pridržanje v okviru kazenskega postopka, ki se uporabljajo po nacionalnem pravu, ki niso povezani s prošnjo državljan tretje države ali osebe brez državljanstva za mednarodno zaščito, pa morajo države članice pri uvedbi takih razlogov za pridržanje zagotoviti spoštovanje načel in ciljev Direktive 2013/33 (glej po analogiji sodbo z dne 6. decembra 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 46).
- 253 Iz člena 17(3) Direktive 2013/33 je tako razvidno, da morajo države članice dostop do materialnih pogojev za sprejem omogočiti vsem prosilcem za mednarodno zaščito, ki nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.
- 254 Iz tega izhaja, da je treba prosilcu za mednarodno zaščito, ki nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, priznati bodisi finančno pomoč, ki mu omogoča nastanitev, bodisi nastanitev v naravi na katerem od krajev iz člena 18 navedene direktive, ki ne smejo biti centri za pridržanje iz člena 10 te direktive. Zato dodelitev nastanitve v naravi v smislu tega člena 18 prosilcu za mednarodno zaščito, ki nima sredstev za preživljanje, ne more učinkovati tako, da se mu odvzame svoboda gibanja, s pridržkom sankcij, ki se mu lahko naložijo na podlagi člena 20 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, točka 52).
- 255 Zato in ne da bi se bilo treba vprašati, ali je pridržanje prosilca za mednarodno zaščito zato, ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, razlog za pridržanje, ki ni odvisen od statusa prosilca za mednarodno zaščito, zadostuje poudariti, da tak razlog vsekakor posega v bistveno vsebino materialnih pogojev za sprejem, ki mu jih je treba priznati med obravnavanjem njegove prošnje za mednarodno zaščito, in se zato z njim ne spoštujejo ne načela ne cilj Direktive 2013/33.
- 256 Iz navedenega izhaja, da člen 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 nasprotuje temu, da bi bil prosilec za mednarodno zaščito pridržan zgolj zato, ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb.
- 257 Na drugem mestu, v skladu s členom 9(2) Direktive 2013/33 pridržanje prosilca za mednarodno zaščito pisno odredijo sodni ali upravni organi, v odločbi o pridržanju pa morajo biti poleg tega navedeni dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje.

- 258 Poleg tega člen 8(2) te direktive določa, da se pridržanje lahko odredi le, če je to potrebno, na podlagi posamične presoje vsakega primera in če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Iz tega sledi, da lahko nacionalni organi prosilca za mednarodno zaščito pridržijo šele po tem, ko v vsakem primeru posebej preverijo, ali je tako pridržanje sorazmerno s ciljem, ki mu sledi (sodba z dne 14. septembra 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, točka 48).
- 259 Iz navedenega izhaja, da člen 8(2) in (3) ter člen 9(2) Direktive 2013/33 nasprotujeta temu, da bi bil prosilec za mednarodno zaščito pridržan, ne da bi bili predhodno preučeni nujnost in sorazmernost tega ukrepa in ne da bi bila sprejeta upravna ali sodna odločba, v kateri bi bili navedeni dejanski in pravni razlogi, iz katerih je tako pridržanje odrejeno.
- 260 Na tretjem mestu, člen 9(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 zahteva, da kadar pridržanje prosilca za mednarodno zaščito odredi upravni organ, države članice zagotovijo hitro sodno preučitev zakonitosti pridržanja, ki se opravi po uradni dolžnosti in/ali na zahtevo pridržane osebe. Poleg tega člen 9(5) te direktive določa, da pridržanje v razumnih časovnih presledkih pregleda sodni organ po uradni dolžnosti in/ali na zahtevo zadevnega prosilca.
- 261 Iz navedenega izhaja, da člen 9(3) in (5) Direktive 2013/33 nasprotuje temu, da država članica ne določi nobenega sodnega nadzora nad zakonitostjo upravne odločbe, s katero je odrejeno pridržanje prosilca za mednarodno zaščito.
- 262 Na četrtem mestu, člen 9(1) Direktive 2013/33 določa, da se prosilec za mednarodno zaščito pridrži za čim krajše obdobje in le tako dolgo, dokler veljajo razlogi za njegovo pridržanje, pri čemer se upravni postopki v zvezi s tem razlogom za pridržanje skrbno izvršujejo, zamude v upravnih postopkih, ki jih ni mogoče pripisati prosilcu, pa ne upravičujejo nadaljevanja pridržanja.
- 263 Nobena določba Direktive 2013/33 pa ne določa roka, po izteku katerega bi morale države članice odpraviti pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito. V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav je člen 9 predloga direktive (COM(2008) 815 final) izrecno določal, da mora biti v odločbi o pridržanju natančno določeno najdaljše možno trajanje pridržanja, ta zahteva ni vsebovana v končnem besedilu Direktive 2013/33.
- 264 Vendar je treba dodati, da se z nedoločitvijo najdaljšega možnega trajanja pridržanja prosilca za mednarodno zaščito njegova pravica do svobode, kot je določena v členu 6 Listine, spoštuje le, če ima ta prosilec, kot se zahteva s členom 9 Direktive 2013/33, učinkovita procesna jamstva, ki omogočajo konec njegovega pridržanja takoj, ko to preneha biti potrebno ali sorazmerno glede na cilj, ki mu ledi. Natančneje, kadar pridržanje prosilca za mednarodno zaščito ni časovno omejeno, mora organ za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 ravnati z vso zahtevano skrbnostjo (glej po analogiji sodbo ESČP z dne 22. junija 2017, S. M. M. proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2017:0622JUD007745012, točka 84 in navedena sodna praksa).
- 265 Iz tega izhaja, da člen 9 Direktive 2013/33 ne nasprotuje ureditvi države članice, ki ne določa roka, v katerem bi se pridržanje prosilca za mednarodno zaščito avtomatično štelo za nezakonito, če ta država članica zagotovi, da na eni strani pridržanje traja le, dokler je razlog, ki to pridržanje upravičuje, še naprej podan, in na drugi, da se upravni postopki, povezani s tem razlogom, vodijo skrbno.
- 266 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na tretje vprašanje, točki (c) in (d), odgovoriti, da je treba člena 8 in 9 Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotujeta temu, prvič, da je prosilec za mednarodno zaščito pridržan zgolj zato, ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridržanje izvede brez predhodnega sprejetja obrazložene odločbe o odreditvi pridržanja ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, in tretjič, da ne obstaja noben sodni nadzor nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridržanja tega prosilca. Člen 9 te direktive pa je treba

razlagati tako, da ne zahteva, da države članice določijo najdaljše trajanje pridržanja, če njihovo nacionalno pravo zagotavlja, da pridržanje traja le, dokler je razlog, ki to pridržanje upravičuje, še naprej podan, in da se upravni postopki, povezani s tem razlogom, vodijo skrbno.

Pogoji pridržanja iz Direktive 2008/115

- 267 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem, točke (b), (c) in (d), v bistvu sprašuje, ali je treba člena 15 in 16 Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotujeta temu, prvič, da je državljan tretje države pridržan zgolj zato, ker mu je bila izdana odločba o vrnitvi in nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridržanje izvede brez predhodnega sprejetja odločbe o pridržanju ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, tretjič, da pridržana oseba nima nobenega pravnega sredstva, da bi izpodbijala zakonitost svojega pridržanja, in četrtič, da ni določeno natančno trajanje pridržanja.
- 268 Na prvem mestu, iz člena 15(1) Direktive 2008/115 izrecno izhaja, da je lahko pridržanje državljana tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice – če ni drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, ki bi jih bilo mogoče učinkovito uporabiti – upravičeno le za pripravo vrnitve tega državljana in/ali izvedbo postopka odstranitve, zlasti če obstaja nevarnost pobega ali se zadevni državljan izogiba pripravi vrnitve ali postopku odstranitve oziroma to pripravo ali postopek ovira.
- 269 Države članice lahko zato zadevni osebi prostost s pridržanjem odvzamejo samo, če bi lahko, glede na presojo vsakega posebnega položaja, ravnanje te osebe ogrozilo izvršitev odločbe o vrnitvi v obliki odstranitve (sodba z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 39).
- 270 Zato okoliščina, da je bila državljanu tretje države izdana odločba o vrnitvi in da ne more zadovoljiti svojih potreb, ne zadostuje za njegovo pridržanje na podlagi člena 15 Direktive 2008/115.
- 271 Ta okoliščina namreč ne spada med okoliščine, ki bi lahko ogrozile učinkovitost postopkov vračanja in odstranitve, če ukrep pridržanja ne bi bil izrečen (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, točki 68 in 70).
- 272 Iz navedenega izhaja, da člen 15 Direktive 2008/115 nasprotuje temu, da je državljan tretje države pridržan zgolj zato, ker mu je bila izdana odločba o vrnitvi in ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb.
- 273 Na drugem mestu, iz člena 15(2) Direktive 2008/115 izhaja, da morajo pridržanje odrediti upravni ali sodni organi s pisnim aktom, v katerem morajo biti navedeni dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje. Obveznost sporočitve teh razlogov je potrebna zato, da se zadevni osebi omogoči obramba njenih pravic v kar najboljših okoliščinah in sprejetje odločitve ob popolnem poznavanju razlogov o tem, ali je smiselno, da se obrne na pristojno sodišče, ter zato, da se temu sodišču v celoti omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne odločbe (sodba z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točki 41 in 45).
- 274 Poleg tega, kot je razvidno iz uvodnih izjav 13, 16 in 24 Direktive 2008/115, je vsako pridržanje, odrejeno na podlagi te direktive, strogo urejeno z določbami poglavja IV te direktive, da se zagotovi, prvič, spoštovanje načela sorazmernosti v zvezi z uporabljenimi ukrepi in želenimi cilji ter, drugič, spoštovanje temeljnih pravic zadevnih državljanov tretjih držav. Tako iz člena 15(1), prvi pododstavek, navedene direktive izhaja, da je pridržanje mogoče odrediti šele po preučitvi, ali ne zadoščajo drugi, manj prisilni ukrepi. Poleg tega, kot je potrjeno v uvodni izjavi 6 te direktive, morajo biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, vključno z odločbami o pridržanju, v skladu s splošnimi načeli prava Unije sprejete za vsak primer posebej in upoštevati nepristranska merila (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točki 55 in 70).

- 275 Iz navedenega izhaja, da člen 15(1) in (2) Direktive 2008/115 nasprotuje temu, da bi bil državljani tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, pridržan, ne da bi bili predhodno preučeni nujnost in sorazmernost tega ukrepa ter ne da bi bila sprejeta odločba o pridržanju, v kateri bi bili navedeni dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje.
- 276 Na tretjem mestu, člen 15(2), tretji pododstavek, Direktive 2008/115 določa, da če so pridržanje odredili upravni organi, države članice bodisi po uradni dolžnosti bodisi na zahtevo zadevnega državljanu tretje države zagotovijo hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja. Poleg tega mora v skladu s členom 15(3) te direktive v primeru podaljšanja pridržanja pregled pridržanja, ki se izvede v razumnih časovnih presledkih, nadzorovati sodni organ.
- 277 Iz navedenega izhaja, da člen 15(2) in (3) Direktive 2008/115 nasprotuje temu, da država članica ne določi nobenega sodnega nadzora nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridržanja državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju te države članice.
- 278 Na četrtem mestu, iz člena 15(1), zadnji pododstavek, in (4) Direktive 2008/115 izhaja, da mora biti pridržanje nezakonito prebivajočega državljanu tretje države kar se da kratko in mora trajati, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno, pri čemer velja, da kadar ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker pogoji, ki so upravičevali pridržanje, niso več izpolnjeni, pridržanje ni več upravičeno in je treba zadevno osebo nemudoma izpustiti.
- 279 Poleg tega člen 15(5) in (6) te direktive določa, da vsaka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme presegati šestih mesecev, pri čemer se to obdobje lahko podaljša le za omejeno obdobje, ki ne sme presegati dvanajst mesecev, in samo za primere, v katerih obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem nacionalnih organov trajal dlje zaradi nezadostnega sodelovanja zadevnega državljanu tretje države ali zaradi zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav. Ker prekoračitev tega najdaljšega roka nikakor ni dovoljena, se zadevna oseba vsekakor takoj izpusti, ko je doseženo najdaljše obdobje pridržanja osemnajstih mesecev (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, točki 60 in 69).
- 280 Iz tega izhaja, da člen 15(1) in od (4) do (6) Direktive 2008/115 nasprotuje ureditvi države članice, ki na eni strani ne določa, da se pridržanje nezakonito prebivajočega državljanu tretje države samodejno šteje za nezakonito po izteku roka največ 18 mesecev, in na drugi strani ne zagotavlja, da to pridržanje traja le, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ki pa se izvedejo skrbno.
- 281 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba na četrto vprašanje, točke (b), (c) in (d), odgovoriti, da je treba člen 15 Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje temu, prvič, da je državljani tretje države pridržani zgolj zato, ker mu je bila izdana odločba o vrnitvi in ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridržanje izvede brez predhodnega sprejetja obrazložene odločbe o pridržanju ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, tretjič, da ne obstaja noben sodni nadzor nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridržanja, in četrtič, da to pridržanje lahko traja več kot 18 mesecev oziroma se lahko ohrani, čeprav postopki za ureditev odstranitve ne tečejo več ali pa se ne izvajajo več skrbno.

Posledice nezakonitega pridržanja

- 282 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, točka (e), in četrtem vprašanjem, točka (e), v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije in zlasti člen 47 Listine razlagati tako, da lahko sodišče države članice, kadar je pridržanje prosilca za mednarodno zaščito ali državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, očitno v nasprotju s pravili prava Unije, z začasno odredbo pristojni nacionalni organ prisili, da nezakonito pridržani osebi dodeli nastanitev zunaj kraja pridržanja.

- 283 Uvodoma je treba poudariti, da po navedbah predložitvenega sodišča niti nad upravno odločbo, s katero je bila odrejena namestitev tožečih strank iz postopkov v glavni stvari v sektor tranzitnega območja Rösške, namenjen prosilcem za azil, niti nad upravno odločbo, s katero je bila odrejena njihova namestitev v sektor tega tranzitnega območja, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena, ni mogoč sodni nadzor.
- 284 Madžarska vlada se je na obravnavi pred Sodiščem kljub temu sklicevala na nekatere postopkovne določbe, ki po njenem mnenju omogočajo, da se nad namestitvijo na tem tranzitnem območju izvede sodni nadzor, ki izpolnjuje zahteve prava Unije.
- 285 Nazadnje mora predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava, preveriti, ali ima sodišče na podlagi tega prava možnost preveriti zakonitost namestitve in obdržanja tožečih strank iz postopkov v glavni stvari na tranzitnem območju Rösške.
- 286 Ob tem se mora Sodišče, kot je bilo v bistvu poudarjeno v točki 234 te sodbe, omejiti na položaj, za katerega predložitveno sodišče šteje, da je dokazan, in ne more biti vezano na hipoteze ene od strank iz postopkov v glavni stvari.
- 287 Zato mora Sodišče na prvem mestu ugotoviti, ali se lahko predložitveno sodišče, če bi štelo, da namestitev tožečih strank iz postopkov v glavni stvari v sektor tranzitnega območja Rösške, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena, pomeni pridržanje, na podlagi prava Unije izreče za pristojno za nadzor zakonitosti takega pridržanja, čeprav ne obstaja nacionalna določba, ki bi omogočala izvajanje takega sodnega nadzora.
- 288 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da je člen 15 Direktive 2008/115 brezpogojen in dovolj natančen ter da ima zato neposredni učinek (glej v tem smislu sodbi z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točki 46 in 47, in z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 54). Iz podobnih razlogov je treba tudi za člen 9 Direktive 2013/33 šteti, da ima tak učinek.
- 289 Poleg tega člen 15(2), tretji pododstavek, Direktive 2008/115 in člen 9(3) Direktive 2013/33 pomenita konkretizacijo pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine, na zadevnem področju. Kot je bilo poudarjeno v točki 140 te sodbe, je ta člen 47 dovolj sam po sebi in ga ni treba pojasnjevati z določbami prava Unije ali nacionalnega prava, da bi se posameznikom podelila pravica, na katero se kot tako lahko sklicujejo.
- 290 Drugič, nacionalna ureditev, ki ne zagotavlja nobenega sodnega nadzora nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridržanja prosilca za mednarodno zaščito ali nezakonito prebivajočega državljana tretje države, ne pomeni le – kot je bilo navedeno v točkah 261 in 277 te sodbe – kršitve člena 15(2), tretji pododstavek, Direktive 2008/115 in člena 9(3) Direktive 2013/33, temveč se z njo krši tudi bistvena vsebina pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena v členu 47 Listine, ker povsem preprečuje, da bi sodišče odločalo o spoštovanju pravic in svoboščin, ki so po pravu Unije zagotovljene pridržanemu državljanu tretje države.
- 291 Zato in iz podobnih razlogov, kot so podani v točkah od 138 do 146 te sodbe, načelo primarnosti prava Unije in pravica do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljena s členom 47 Listine, predložitvenemu sodišču nalagata, da se, če šteje, da so tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari pridržane, izreče za pristojno za preizkus zakonitosti takega pridržanja in pri tem po potrebi ne uporabi nobene nacionalne določbe, ki bi mu prepovedovala, da to stori.
- 292 Na drugem mestu, treba je poudariti, da člen 15(2), zadnji pododstavek, Direktive 2008/115 in člen 9(3), zadnji pododstavek, Direktive 2013/33 izrecno določata, da je treba, kadar se izkaže, da je pridržanje nezakonito, zadevno osebo nemudoma izpustiti.

- 293 Iz tega sledi, da mora biti v takem primeru nacionalnemu sodišču omogočeno, da odločitev upravnega organa, ki je odredil pridržanje, nadomesti s svojo in da bodisi izreče alternativni ukrep pridržanju bodisi odredi izpustitev zadevne osebe (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 62). Vendar je izrek alternativnega ukrepa pridržanju mogoč le, če je razlog, s katerim je bilo pridržanje zadevne osebe upravičeno, bil in ostaja veljaven, vendar to pridržanje ni več potrebno ali sorazmerno s tem razlogom.
- 294 Zato člen 15(2) Direktive 2008/115 in člen 9(3) Direktive 2013/33 predložitvenemu sodišču ob neobstoju katerega koli drugega sodišča, ki bi bilo pristojno na podlagi nacionalnega prava, omogočata, da odredi takojšnjo izpustitev tožečih strank iz postopkov v glavni stvari, če šteje, da njihova namestitvev v sektor tranzitnega območja Röszke, namenjen državljanom tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, pomeni pridržanje, ki je v nasprotju z določbami prava Unije, ki se uporabljajo.
- 295 Na tretjem mestu, v zvezi z možnostjo, da se pristojnemu upravnemu organu z začasnimi odredbami odredi, naj tožečim strankam iz postopkov v glavni stvari zagotovi nastanitev, je treba, prvič, glede prosilca za mednarodno zaščito poudariti, da čeprav člen 9(3), zadnji pododstavek, Direktive 2013/33 nalaga le, da je treba takega prosilca nemudoma izpustiti, kadar se izkaže, da je njegovo pridržanje nezakonito, pa ima zadnjenavedeni prosilec po izpustitvi še naprej status prosilca za mednarodno zaščito in lahko zato v skladu s členom 17 te direktive uveljavlja materialne pogoje za sprejem. Kot pa je bilo navedeno v točki 245 te sodbe, je med temi materialnimi pogoji za sprejem dodelitev finančne pomoči, ki navedenemu prosilcu omogoča nastanitev, ali zagotovitev nastanitve v naravi.
- 296 Poleg tega iz člena 26 Direktive 2013/33 izhaja, da mora imeti prosilec za mednarodno zaščito možnost vložiti pravno sredstvo med drugim zoper odločbe o priznanju materialnih pogojev za sprejem. Zato mora sodišče, ki je na podlagi nacionalnega prava pristojno za odločanje o takem pravnem sredstvu, zagotoviti spoštovanje pravice prosilca za mednarodno zaščito do nastanitve med obravnavanjem njegove prošnje, pri čemer taka nastanitev, kot je bilo opozorjeno v točki 254 te sodbe, ne more *de facto* pomeniti pridržanja.
- 297 Nazadnje je treba opozoriti, da mora imeti v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalno sodišče, ki mu je predložen spor, urejen s pravom Unije, možnost izdaje začasnih odredb, da bi zagotovilo polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana o obstoju pravic, zatrjevanih na podlagi prava Unije (glej zlasti sodbi z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi, C-213/89, EU:C:1990:257, točka 21, in z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi, C-416/10, EU:C:2013:8, točka 107).
- 298 Iz tega izhaja, da člen 26 Direktive 2013/33 nalaga, da lahko prosilec za mednarodno zaščito, čigar pridržanje se je končalo, pred sodiščem, ki je pristojno na podlagi nacionalnega prava, uveljavlja pravico do pridobitve finančne pomoči, ki mu omogoča nastanitev, ali do nastanitve v naravi, pri čemer ima to sodišče na podlagi prava Unije možnost, da do sprejetja dokončne odločbe sprejmečasne odredbe.
- 299 Dodati je treba še, da iz podobnih razlogov, kot so bili navedeni v točkah od 138 do 146 te sodbe, načelo primarnosti prava Unije in pravica do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine, predložitvenemu sodišču nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o pravnem sredstvu iz prejšnje točke te sodbe, če na podlagi nacionalnega prava za odločanje o njem ni pristojno nobeno drugo sodišče.
- 300 Drugič, glede državljanov tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena, je treba poudariti, da se člen 15(2), zadnji pododstavek, Direktive 2008/115 enako kot člen 9(3), zadnji pododstavek, Direktive 2013/33 omejuje na zahtevo, da je zadevna oseba takoj izpuščena, če se izkaže, da je njeno pridržanje nezakonito.

301 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na tretje vprašanje, točka (e), in četrto vprašanje, točka (e), odgovoriti tako:

- Načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine, je treba razlagati tako, da nacionalnemu sodišču nalagata, da se ob neobstoju nacionalne določbe, ki bi določala sodni nadzor zakonitosti upravne odločbe, s katero je odrejeno pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito ali državljanov tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrnjena, izreče za pristojno za odločanje o zakonitosti takega pridržanja, in to sodišče pooblaščata, da zadevne osebe nemudoma izpusti, če šteje, da je to pridržanje v nasprotju s pravom Unije.
- Člen 26 Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da nalaga, da lahko prosilec za mednarodno zaščito, čigar pridržanje, za katero je bilo ugotovljeno, da je nezakonito, se je končalo, pred sodiščem, ki je pristojno na podlagi nacionalnega prava, uveljavlja pravico do pridobitve finančne pomoči, ki mu omogoča nastanitev, ali do nastanitve v naravi, pri čemer ima to sodišče na podlagi prava Unije možnost, da do sprejetja dokončne odločbe sprejme začasne odredbe.
- Načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine, je treba razlagati tako, da nacionalnemu sodišču ob neobstoju nacionalne določbe, ki bi določala sodni nadzor nad pravico do nastanitve v smislu člena 17 Direktive 2013/33, nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o pravnem sredstvu za zagotovitev take pravice.

Stroški

302 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 13 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero lahko zadevni državljan tretje države spremembo države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, ki jo opravi upravni organ, izpodbija le s pravnim sredstvom, vložnim pred upravnim organom, ne da bi bil zagotovljen poznejši sodni nadzor nad odločbo tega organa. V takem primeru je treba načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine o temeljnih pravicah, razlagati tako, da nacionalnemu sodišču, ki odloča o tožbi, s katero se glede na pravo Unije izpodbija zakonitost odločbe o vrnitvi, ki jo pomeni taka sprememba države vrnitve, nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o tej tožbi.
2. Člen 33 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito zavreči kot nedopustno, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek ozemlja države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode v smislu nacionalne določbe, s katero je prenesen člen 15 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva.

3. Direktivo 2013/32 v povezavi s členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU je treba razlagati tako, da kadar je bil glede prošnje za azil izdan sklep o zavrženju, ki je bil potrjen s pravnomočno sodno odločbo, preden je bilo ugotovljeno, da je navedeni sklep o zavrženju v nasprotju s pravom Unije, organu za presojo v smislu člena 2(f) Direktive 2013/32 te prošnje ni treba ponovno preučiti po uradni dolžnosti. Člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da je obstoj sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena nezdržljivost nacionalne ureditve, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito kot nedopustno zavreči, ker je prosilec na ozemlje zadevne države članice prišel prek države, v kateri ni bil izpostavljen preganjanju ali tveganju resne škode ali v kateri je zagotovljena ustrezna stopnja varstva, s pravom Unije, nov element v zvezi z obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito v smislu te določbe. Poleg tega se navedena določba ne uporablja za naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) te direktive, kadar organ za presojo ugotovi, da je pravnomočno zavrženje prejšnje prošnje v nasprotju s pravom Unije. Ta ugotovitev navedeni organ nujno zavezuje, kadar to nasprotovanje izhaja iz sodbe Sodišča ali ga je incidenter ugotovilo nacionalno sodišče.
4. Direktivo 2008/115 in Direktivo 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito je treba razlagati tako, da je obveznost državljana tretje države, da je stalno na omejenem in zaprtem tranzitnem območju, na katerem je gibanje tega državljana omejeno in nadzorovano ter ki ga ta državljan v nobeno smer ne more zakonito prostovoljno zapustiti, očitno odvzem prostosti, ki je značilnost „pridrzanja“ v smislu navedenih direktiv.
5. Člen 43 Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da ne dovoljuje pridrzanja prosilca za mednarodno zaščito na tranzitnem območju za obdobje, daljše od štirih tednov.
6. Člena 8 in 9 Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, prvič, da je prosilec za mednarodno zaščito pridržan zgolj zato, ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridrzanje izvede brez predhodnega sprejetja obrazložene odločbe o odreditvi pridrzanja ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, in tretjič, da ne obstaja noben sodni nadzor nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridrzanja tega prosilca. Člen 9 te direktive pa je treba razlagati tako, da ne zahteva, da države članice določijo najdaljše trajanje pridrzanja, če njihovo nacionalno pravo zagotavlja, da pridrzanje traja le, dokler je razlog, ki to pridrzanje upravičuje, še naprej podan, in da se upravni postopki, povezani s tem razlogom, vodijo skrbno.
7. Člen 15 Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, prvič, da je državljan tretje države pridržan zgolj zato, ker mu je bila izdana odločba o vrnitvi in ker nima sredstev za zadovoljitev svojih potreb, drugič, da se to pridrzanje izvede brez predhodnega sprejetja obrazložene odločbe o pridrzanju ter brez preučitve nujnosti in sorazmernosti takega ukrepa, tretjič, da ne obstaja noben sodni nadzor nad zakonitostjo upravne odločbe o odreditvi pridrzanja, in četrtič, da to pridrzanje lahko traja več kot 18 mesecev oziroma se lahko ohrani, čeprav postopki za ureditev odstranitve ne tečejo več ali pa se ne izvajajo več skrbno.
8. Načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki je zagotovljena s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da nacionalnemu sodišču nalagata, da se ob neobstoju nacionalne določbe, ki bi določala sodni nadzor zakonitosti upravne odločbe, s katero je odrejeno pridrzanje prosilcev za mednarodno zaščito ali državljanov tretjih držav, katerih prošnja za azil je bila zavržena ali zavrjnena, izreče za pristojno za odločanje o zakonitosti takega pridrzanja, in to sodišče pooblašata, da zadevne osebe nemudoma izpusti, če šteje, da je to pridrzanje v nasprotju s pravom Unije.

Člen 26 Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da nalaga, da lahko prosilec za mednarodno zaščito, čigar pridržanje, za katero je bilo ugotovljeno, da je nezakonito, se je končalo, pred sodiščem, ki je pristojno na podlagi nacionalnega prava, uveljavlja pravico do pridobitve finančne pomoči, ki mu omogoča nastanitev, ali do nastanitve v naravi, pri čemer ima to sodišče na podlagi prava Unije možnost, da do sprejetja dokončne odločbe sprejme začasne odredbe.

Načelo primarnosti prava Unije in pravico do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljeno s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da nacionalnemu sodišču ob neobstoju nacionalne določbe, ki bi določala sodni nadzor nad pravico do nastanitve v smislu člena 17 Direktive 2013/33, nalagata, da se izreče za pristojno za odločanje o pravnem sredstvu za zagotovitev take pravice.

Podpisi