



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 10. marca 2022\*

„Predhodno odločanje – Politika priseljevanja – Direktiva 2008/115/ES – Pridržanje z namenom odstranitve – Člen 16(1) – Neposredni učinek – Posebni center za pridržanje – Pojem – Pridržanje v zavodu za prestajanje kazni zapora – Pogoji – Člen 18 – Nujne razmere – Pojem – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Učinkovit sodni nadzor“

V zadevi C-519/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Amtsgericht Hannover (okrajno sodišče v Hannoveru, Nemčija) z odločbo z dne 12. oktobra 2020, ki je na Sodišče prispela 15. oktobra 2020, v postopku zoper

**K**

ob udeležbi

**Landkreis Gifhorn,**

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, K. Jürimäe, predsednica tretjega senata v funkciji sodnice petega senata, C. Lycourgos (poročevalec), predsednik četrtega senata, I. Jarukaitis in M. Ilešič, sodnika,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. septembra 2021,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za K P. Fahlbusch in B. Böhlo, Rechtsanwälte,
- za nemško vlado J. Möller in R. Kanitz, agenta,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in M. H. S. Gijzen, agenta,

\* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo C. Cattabriga in H. Leupold, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. novembra 2021

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 16(1) in člena 18 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka odstranitve, uvedenega zoper K, v zvezi z zakonitostjo njegovega pridržanja v oddelku Langenhagen (Nemčija) zapora Hannover (Nemčija).

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 V uvodnih izjavah 3, 13 in 16 Direktive 2008/115 je navedeno:
  - „(3) Dne 4. maja 2005 je odbor ministrov Sveta Evrope sprejel ‚Dvajset smernic o prisilnem vračanju‘.

[...]

  - (13) Pri uporabi prisilnih ukrepov bi bilo treba izrecno upoštevati načeli sorazmernosti in učinkovitosti glede na uporabljene ukrepe in zastavljene cilje. Vzpostaviti bi bilo treba minimalne varovalne ukrepe za izvajanje prisilnega vračanja, ob upoštevanju Odločbe Sveta 2004/573/ES z dne 29. aprila 2004 o organiziranju skupnih letov zaradi odstranitve državljanov tretjih držav, ki so predmet posameznih odredb o odstranitvi, z ozemlja dveh ali več držav članic. Državam članicam bi morala biti omogočena uporaba različnih možnosti za spremljanje prisilnega vračanja.

[...]

  - (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.“

4 Člen 15(1) te direktive določa:

„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.“

5 Člen 16 te direktive 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.“

6 Člen 17 navedene direktive določa:

„1. Mladoletniki brez spremstva in družine z mladoletniki se pridržijo le, ko so izrabljena vsa druga sredstva in za najkrajše ustrezno obdobje.

2. Družinam, pridržanim pred odstranitvijo, se zagotovi ločena namestitev, kjer je zagotovljena ustrezna zasebnost.

3. Pridržani mladoletniki se lahko v prostem času ukvarjajo z dejavnostmi, vključno z igrami in rekreacijskimi dejavnostmi, primernimi njihovi starosti, ter imajo, odvisno od dolžine prebivanja, dostop do izobraževanja.

4. Mladoletnikom brez spremstva se, kolikor je le mogoče, zagotovi namestitev v ustanovah, ki imajo osebje in zmogljivosti, ki upoštevajo potrebe oseb njihove starosti.

5. Pri pridržanju mladoletnikov pred odstranitvijo je najpomembneje ravnati v korist otroka.“

7 Člen 18 iste direktive, naslovljen „Nujne razmere“, določa:

„1. Če nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja nepredvideno veliko breme za zmogljivosti centrov za pridržanje v državi članici ali za njeno upravno ali sodno osebje, lahko ta država članica v času takšnih izrednih razmer dovoli obdobja za sodni pregled, ki so daljša od obdobj iz tretjega pododstavka člena 15(2), in sprejme nujne ukrepe v zvezi s pogoji pridržanja, ki odstopajo od tistih iz členov 16(1) in 17(2).

2. Če se zadevna država članica zateče k takšnim izrednim ukrepom, o tem obvesti Komisijo. Slednjo obvesti tudi takoj, ko ni več vzrokov za uporabo teh izrednih ukrepov.

3. Nič v tem členu se ne sme razumeti kot dovoljenje državam članicam, da odstopajo od svoje splošne obveznosti za sprejetje vseh ustreznih, bodisi splošnih ali posebnih, ukrepov, da zagotovijo izpolnjevanje svojih obveznosti iz te direktive.“

### *Nemško pravo*

8 Člen 62a(1) Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, delu in vključevanju tujcev na zveznem ozemlju) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2008 I, str. 162) je v različici, ki se je uporabljala od 29. julija 2017 do 20. avgusta 2019 (v nadaljevanju: zakon o prebivanju tujcev), določal:

„Pridržanje z namenom odstranitve se praviloma izvaja v posebnih centrih za pridržanje. Če na zveznem ozemlju ni posebnega centra za pridržanje ali če tuji državljan pomeni resno grožnjo za telesno integriteto oziroma življenje tretjih oseb ali za pomembne pravne dobrine notranje varnosti, se lahko izvaja v zavodih za prestajanje kazni zopora; v takem primeru so osebe, pridržane zaradi odstranitve, ločene od navadnih zapornikov.“

9 Člen 1, točka 22, Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (drugi zakon o izboljševanju izvrševanja obveznosti zapustitve ozemlja) z dne 15. avgusta 2019 (BGBl. 2019 I, str. 1294; v nadaljevanju: zakon z dne 15. avgusta 2019) določa:

„Člen 62a(1) [zakona o prebivanju tujcev] se nadomesti s tem besedilom:

„Osebe, ki so pridržane z namenom odstranitve, so ločene od navadnih zapornikov. Kadar je pridržanih več družinskih članov, so nastanjeni ločeno od drugih oseb, pridržanih z namenom odstranitve. Zagotoviti jim je treba ustrezno zasebnost.““

10 Člen 6 tega zakona določa:

„Druga sprememba [zakona o prebivanju tujcev] z učinkom od 1. julija 2022

Člen 62a(1) [zakona o prebivanju tujcev] se nadomesti s tem besedilom:

„Pridržanje zaradi odstranitve se praviloma izvaja v posebnih centrih za pridržanje. Če na zveznem ozemlju ni posebnega centra za pridržanje ali če tuji državljan pomeni resno grožnjo za telesno integriteto oziroma življenje tretjih oseb ali za pomembne pravne dobrine notranje varnosti, se lahko izvaja v zavodih za prestajanje kazni zopora; v takem primeru so osebe, pridržane zaradi odstranitve, ločene od navadnih zapornikov. Kadar je pridržanih več družinskih članov, so nastanjeni ločeno od drugih oseb, pridržanih z namenom odstranitve. Zagotoviti jim je treba ustrezno zasebnost.““

11 Člen 8 zakona z dne 15. avgusta 2019 določa:

„Začetek veljavnosti

1. Ob upoštevanju odstavka 2 začne ta zakon veljati naslednji dan po razglasitvi.

2. Člen 6 začne veljati 1. julija 2022.“

12 V obrazložitvi osnutka zakona, na podlagi katerega je bil sprejet zakon z dne 15. avgusta 2019, je med drugim navedeno:

„Zaradi spremembe člena 62(1) se začasno ne zahteva več, da so v skladu s členom 18(1) Direktive 2008/115 osebe, pridržane z namenom odstranitve, nastanjene v posebnih centrih za pridržanje. Pridržanje z namenom odstranitve se lahko začasno izvaja v vseh centrih za pridržanje in do zgornje meje 500 mest v zavodih za prestajanje kazni zapora. Še vedno se zahteva, da morajo biti osebe, pridržane z namenom odstranitve, in navadni zaporniki ločeni. Poleg tega se še vedno uporabljajo sedanje pravilo o nastanitvi več članov iste družine, določeno v členu 62a(1), tretji in četrti stavek, ter zahteve iz členov 16 in 17 Direktive 2008/115. Prav tako je še vedno treba presoјati in obravnavati vprašanje, ali je nastanitev v zavodu za prestajanje kazni zapora v konkretnem primeru sprejemljiva in zakonita, na primer v zvezi z osebami, ki pripadajo ranljivi skupini. Določeno je, da morajo deželni pravosodni organi dati na voljo do 500 mest za osebe, ki so pridržane z namenom odstranitve, da bi bilo skupaj s predvidenim povečanjem števila mest za pridržanje z namenom odstranitve v centrih za pridržanje dežel skupaj na voljo približno 1000 mest za pridržanje z namenom odstranitve. [...] Člen 18(1) Direktive 2008/115 za nujne primere uvaja možnost odstopanja od obveznosti ločenosti iz člena 16(1) in zahteve, da imajo družine ločeno nastanitev, iz člena 17(2). [...] Pogoj za uporabo možnosti odstopanja iz člena 18(1) je, da nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja breme, ki presega zmogljivosti centrov za pridržanje v državi članici ali njenega upravnega ali sodnega osebja. Ta pogoj je, kar zadeva Nemčijo, izpolnjen. Obstoječe zmogljivosti so v Nemčiji (27. marca 2019) približno 487 mest za pridržanje z namenom odstranitve na celotnem zveznem ozemlju. Zaradi neravnotežja med številom oseb, katerih obveznost zapustitve ozemlja je izvršljiva, in številom mest za pridržanje z namenom odstranitve je breme za te obstoječe zmogljivosti očitno preveliko. To breme, večje od zmogljivosti, je dejansko znatno ozko grlo, ki preprečuje uveljavljanje izvršljivih obveznosti zapustitve ozemlja. Mesta za pridržanje z namenom odstranitve se vsaj na zvezni ravni že uporabljajo z usklajevanjem med deželami. Prav tako je cilj Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [(skupni center za podporo vračanju (ZUR))], ustanovljenega leta 2017, izboljšanje upravljanja mest za pridržanje z namenom odstranitve. Odstotek mest za pridržanje, ki so bila na celotnem zveznem ozemlju zasedena prek ZUR, je manj kot petdeset. To pomeni, da v praksi velikega števila prošenj za pridržanje ni mogoče vložiti, čeprav so pogoji za pridržanje izpolnjeni. Poleg tega ni bilo mogoče predvideti, da bo breme tako preseglo zmogljivosti. Ker se je število novo prispelih prosilcev za zaščito v letih do 2015 zmanjševalo, so zvezne dežele z leti zmogljivost mest za pridržanje z namenom odstranitve prilagodile manjšim potrebam, tako da so zmanjšale njihovo število. Zaradi spremembe položaja leta 2015 in nenadnega povečanja števila prosilcev za zaščito je bila prva obveznost zvezne države in dežel, da oblikujejo zmogljivosti za zadovoljitev potreb oseb. Ta obveznost med drugim izhaja iz evropskega prava, zlasti iz 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) in 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) ter iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V tem položaju je imel sprejem novo prispelih oseb prednost pred povečanjem zmogljivosti za pridržanje, s ciljem, da bi se kasneje (ko bi se postopek za vložitev prošnje za azil in pritožbeni postopek zaključila) izpolnile zahteve iz Direktive 2008/115. Cilj in namen pravila o odstopanju, določenega v členu 18 [te direktive], je namreč prav to, da se v takem položaju organom omogoči prednostno ukvarjanje s sprejemom novih prišlekov, da pa se ob tem obveznosti v prihodnosti predvidoma ne bi kršile. [...] Po prenehanju izrednega položaja so dežele nemudoma začele razvijati zmogljivosti za pridržanje in so že dosegle povečanje števila prostih mest za 487 na celotnem zveznem ozemlju (do 27. marca 2019). Glede na čas, ki je običajno potreben za izvedbo gradbenih projektov in ustanovitve centrov za pridržanje z namenom odstranitve, število mest za pridržanje z namenom odstranitve, ki zadostuje sedanjim potrebam, še ni doseženo. Ob upoštevanju sprejetih ukrepov je treba pričakovati, da bo število mest za pridržanje z namenom odstranitve po 30. juniju 2022 ustrezalo potrebam. Do tega dne izredni položaj še vedno traja in je zato treba člen 62(1) v različici, ki se sedaj uporablja, do tega dne razveljaviti. Zakonodaja, ki se sedaj uporablja, bo takrat spet začela veljati.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 13 V skladu s svojimi izjavami je K, pakistanski državljan, 9. oktobra 2015 vstopil na ozemlje Zvezne republike Nemčije. Njegova prošnja za azil je bila 24. maja 2017 zavrnjena kot očitno neutemeljena.
- 14 Odredba o odstranitvi, sprejeta v zvezi z njim, je izvršljiva od 7. junija 2017.
- 15 K je bil 11. avgusta 2020 prijet na avtobusu na liniji Berlin-Bruselj. Istega dne je Amtsgericht Meppen (okrajno sodišče v Meppnu, Nemčija) odredilo njegovo pridržanje z namenom odstranitve do vključno 25. septembra 2020 in ga pridržalo v oddelku Langenhagen zavoda za prestajanje kazni zapora Hannover.
- 16 Landkreis Gifhorn (okrožje Gifhorn, Nemčija) je 24. septembra 2020 pri Amtsgericht Hannover (okrajno sodišče v Hannovru, Nemčija) predlagalo, naj odredi podaljšanje pridržanja K do 12. novembra 2020. Okrožje Gifhorn je v predlogu navedlo, da je predvideno, da se bo pridržanje K nadaljevalo v oddelku Langenhagen zavoda za prestajanje kazni zapora Hannover.
- 17 Amtsgericht Hannover (okrajno sodišče v Hannovru) je po zaslišanju K s sklepom z dne 25. septembra 2020 odredilo njegovo pridržanje v tem oddelku do 12. novembra 2020.
- 18 K je 28. septembra 2020 pri istem sodišču vložil pritožbo zoper ta sklep in je bil v okviru tega novega postopka zaslišan 7. oktobra 2020.
- 19 Na prvem mestu, predložitveno sodišče, ki meni, da je pristojno za odločanje o pritožbi K samo v zvezi z njegovim pridržanjem od 25. septembra do 2. oktobra 2020, navaja, da se je oddelek v Langenhagnu začel uporabljati maja 2000 in da ga je vodil uradnik uprave za izvrševanje kazenskih sankcij. Zavod za prestajanje kazni zapora Hannover, s katerim je ta oddelek upravno povezan, lahko v celoti sprejme okrog 600 zapornikov in ga vodi direktor, ki je prav tako odgovoren za oddelek Langenhagen. Zavod za prestajanje kazni zapora Hannover kot celoto nadzoruje minister za pravosodje.

- 20 To sodišče tudi poudarja, da je bila zmogljivost oddelka Langenhagen, ki mu je prvotno omogočala sprejem do 171 oseb, pridržanih z namenom odstranitve, znatno zmanjšana. Trenutno je tam z namenom odstranitve mogoče pridržati 48 oseb. Kompleks je ograjen z visoko kovinsko žico in zajema tri podobno visoke dvonadstropne stavbe, katerih okna so opremljena z rešetkami, ter drugo majhno zgradbo in prehod za vozila, ki se uporabljata kot vhod za obiskovalce in osebje ustanove ter kot vhod in izhod za vozila.
- 21 V prvi od teh treh stavb so nastanjeni državljani tretjih držav moškega spola, ki so pridržani z namenom odstranitve. V drugi stavbi so ženske in – glede na stopnjo zasedenosti – moški, ki so državljani tretjih držav in so pridržani z namenom odstranitve. Tako pridržane osebe lahko vsak dan sprejemajo obiskovalce, preživijo več ur na prostem, dostopajo do interneta in imajo v posesti mobilni telefon. Sobe niso zaprte in jih uporablja le ena oseba. Vendar je lahko na njihovo zahtevo več oseb skupaj nastanjenih v isti sobi. Na hodniku so skupni tuši in toaletni prostori, ki so prosto dostopni ves dan.
- 22 Tretja stavba, ki je bila začasno zaprta od leta 2013, se je vsaj od sprejetja sklepa z dne 25. septembra 2020 in do 2. oktobra 2020 uporabljala za izvrševanje kazni zaporu navadnih zapornikov, ki so prestajali kazni nadomestnega zaporu ali kazni zaporu, ki trajajo krajši čas, in sicer največ šest mesecev. Zavod za prestajanje kazni zaporu je poskrbel za to, da so bili državljani tretjih držav, ki so bili pridržani z namenom odstranitve, ločeni od teh zapornikov. Med stavbami, v katerih so državljani tretjih držav čakali na odstranitev, in stavbami, v katerih so bili zaprti navedeni zaporniki, ni bilo neposrednega prehoda.
- 23 Predložitveno sodišče dvomi, da je v tem obdobju oddelek Langenhagen pomenil „posebni center za pridržanje“ v smislu člena 16(1) Direktive 2008/115, ker so bili v tem oddelku poleg oseb, pridržanih z namenom odstranitve, tudi navadni zaporniki ter ker v njem ni bilo zagotovljeno geografsko in organizacijsko ločevanje. Stavbe tega oddelka so namreč neposredno ena ob drugi in so – zlasti osebju zavoda za prestajanje kazni zaporu – dostopne le skozi skupni vhod.
- 24 Poleg tega to sodišče navaja, da čeprav ima oddelek Langenhagen svojo direktorico, se v njem isto osebje ukvarja tako z obsojenci kot osebami, pridržanimi z namenom odstranitve.
- 25 Na drugem mestu, predložitveno sodišče meni, da je sprememba člena 62a(1) zakona o prebivanju tujcev, uvedena z zakonom z dne 15. avgusta 2019, ki do 1. julija 2022 omogoča odstopanje od obveznosti, ki izhaja iz člena 16(1), prvi stavek, Direktive 2008/115, da se pridržanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav izvaja v posebnih centrih za pridržanje, v nasprotju s pravom Unije.
- 26 Čeprav se je namreč nemški zakonodajalec za odstopanje od tega člena 16(1) sicer res skliceval na obstoj nujnih razmer v smislu člena 18(1) Direktive 2008/115, to sodišče poudarja, da je treba ne glede na to, ali so bili na dan sprejetja zakona z dne 15. avgusta 2019 pogoji iz tega člena 18 izpolnjeni, vsekakor ugotoviti, da ti pogoji niso več izpolnjeni. Čeprav bi bilo namreč lahko res, da posebni centri za pridržanje nosijo veliko breme zaradi potreb po vzdrževanju razdalje, povezanih s pandemijo COVID-19, pa naj to breme ne bi bilo povezano z nenavadno velikim številom državljanov tretjih držav, kot to zahteva člen 18(1). Poleg tega naj nemški zakonodajalec ne bi predložil informacij o stopnji zasedenosti centrov za pridržanje niti naj ne bi natančno določil predvidenega števila državljanov tretjih držav, ki imajo izvršljivo obveznost zapustiti ozemlje, in od teh števila nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, glede katerih bi lahko obstajali razlogi za pridržanje.

- 27 V teh okoliščinah se predložitveno sodišče najprej sprašuje, ali mora nacionalno sodišče samo preveriti obstoj nujnih razmer v smislu navedenega člena 18 v vsakem postopku pridržanja z namenom odstranitve ali pa mora, nasprotno, sprejeti ugotovitev nacionalnega zakonodajalca, ne da bi samo opravilo preizkus v konkretnem primeru.
- 28 Če bi se moralo sodišče, ki odredi pridržanje, samo prepričati o obstoju nujnih razmer v smislu tega člena 18, predložitveno sodišče meni, da je treba preučiti, ali mu člen 16(1) Direktive 2008/115 nalaga, da ne uporabi zakona z dne 15. avgusta 2019, kadar take nujne razmere niso podane.
- 29 Če bi bilo treba na to vprašanje odgovoriti pritrnilno, naj bi bilo treba preveriti še, ali zgolj organizacijska vključitev centra za pridržanje v upravo za izvrševanje kazenskih sankcij zadostuje za izključitev tega, da bi ga bilo mogoče šteti za „poseben center za pridržanje“ v smislu člena 16 Direktive 2008/115, in če je odgovor nikalen, ali je opredelitev za „posebni center za pridržanje“ izključena, ker se ena od stavb tega centra uporablja za zaprtje obsojenih oseb.
- 30 Amtsgericht Hannover (okrajno sodišče v Hannoveru) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 18(1) in (3) Direktive [2008/115], razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki odloča o pridržanju z namenom odstranitve, v vsakem posamičnem primeru preizkusiti izpolnjenost pogojev iz te določbe, zlasti to, da izredne razmere še trajajo, če je nacionalni zakonodajalec na podlagi [tega] člena 18(1) te direktive v nacionalnem pravu odstopil od uporabe pogojev iz člena 16(1) te direktive?
2. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 16(1) Direktive [2008/115], razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki dopušča, da se osebe, ki so bile pridržane zaradi odstranitve, do 1. julija 2022 začasno nastanijo v zavodu za prestajanje kazni zapora, čeprav v tej državi članici obstajajo posebni centri za pridržanje in tega ne terjajo nujne razmere v smislu člena 18(1) Direktive [2008/115]?
3. Ali je treba člen 16(1) Direktive [2008/115] razlagati tako, da že zato ne gre za ‚posebni center za pridržanje‘ za osebe, pridržane zaradi odstranitve, ker:
- je ‚posebni center za pridržanje‘ posredno podrejen istemu članu vlade kot zavodi za prestajanje kazni zapora, v katerih prestajajo kazni zapora storilci kaznivih dejanj, in sicer ministru za pravosodje,
  - je ‚posebni center za pridržanje‘ organiziran kot oddelek zavoda za prestajanje kazni zapora in ima kot tak sicer lastno vodjo, vendar je, kot eden izmed oddelkov zavoda za prestajanje kazni zapora, dejansko podrejen vodstvu zavoda za prestajanje kazni zapora?
4. Če je odgovor na tretje vprašanje nikalen:
- Ali je treba člen 16(1) Direktive [2008/115] razlagati tako, da gre za namestitev v ‚posebni center za pridržanje‘ za osebe, pridržane zaradi odstranitve, če zavod za prestajanje kazni zapora uredi posebni oddelek zapora za osebe, pridržane zaradi odstranitve, če ima ta oddelek znotraj ograde, v kateri so take osebe, posebno zemljišče s tremi stavbami in so v eno od teh treh stavb začasno nameščeni izključno storilci kaznivih dejanj, ki prestajajo kazni nadomestnega zapora ali krajše zaporne kazni, pri čemer zavod za prestajanje kazni zapora



pazi na ločevanje oseb, pridržanih zaradi odstranitve, in storilcev kaznivih dejanj, ki prestajajo kazen zapora, zlasti tako, da ima vsaka stavba lastne skupne prostore (lastna pralnica, lastna zdravstvena služba, lastna telovadnica), dvorišče/zunanje območje pa je sicer vidno iz vseh stavb, vendar ima vsaka stavba lastno, z žičnato ograjo ograjeno območje za osebe, ki jim je odvzeta prostost, in tako med stavbami ni neposrednega prehoda?“

## **Postopek pred Sodiščem**

- 31 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 18. novembra 2020 odločil, da se ta zadeva obravnava prednostno na podlagi člena 53(3) Poslovnika Sodišča.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### *Tretje in četrto vprašanje*

- 32 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati najprej in skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 16(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da poseben oddelek zavoda za prestajanje kazni zapora, ki je, prvič, čeprav ima svojega direktorja, podrejen vodstvu tega zavoda in ministru, pristojnemu za zavode za prestajanje kazni zapora, in v katerem, drugič, so državljani tretjih držav z namenom odstranitve pridržani v posebnih stavbah, ki imajo lastno opremo in so ločene od drugih stavb tega oddelka, v katerih so zaprte kazensko obsojene osebe, lahko šteje za „posebni center za pridržanje“ v smislu te določbe.
- 33 Za odgovor na to vprašanje je treba, prvič, razložiti pojem „posebni center za pridržanje“ v smislu člena 16 Direktive 2008/115. V zvezi s tem je treba poudariti, da niti člen 16 niti nobena druga določba Direktive 2008/115 ne opredeljuje, kako je treba razumeti ta pojem. Iz tega sledi, da ga je treba razlagati v skladu z običajnim pomenom izrazov, ki ga sestavljajo, v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se ti izrazi uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so navedeni izrazi (sodba z dne 1. oktobra 2020, Staatssecretaris van Financiën (Nižja stopnja DDV za afrodizijake), C-331/19, EU:C:2020:786, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 34 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, da prvi stavek člena 16(1) Direktive 2008/115 določa načelo, v skladu s katerim se pridržanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav z namenom odstranitve izvaja v posebnih centrih za pridržanje (sodba z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 35 Iz tega sledi, da je namen posebnih centrov za pridržanje v smislu te določbe državam članicam omogočiti, da izvršijo sklep, s katerim je na podlagi člena 15 te direktive odrejeno pridržanje nezakonito prebivajočega državljana tretje države, kar je prisilni ukrep, ki zadevni osebi odvzema svobodo gibanja in jo loči od preostalega prebivalstva s tem, da ji nalaga, da mora stalno ostati na omejenem in zaprtem območju (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točki 223 in 225).
- 36 Iz besedila tega člena 16(1) prav tako izhaja, da se posebni centri za pridržanje razlikujejo od zavodov za prestajanje kazni zapora, kar pomeni, da morajo imeti pogoji pridržanja v teh centrih nekatere posebnosti glede na običajne pogoje izvrševanja kazni zapora v zavodih za prestajanje kazni zapora.

- 37 Drugič, 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 navedeni državljan izogiba pripravi vrnitve ali postopku odstranitve oziroma to pripravo ali postopek ovira. 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 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točki 268 in 269 ter navedena sodna praksa).
- 38 Iz tega sledi, da je pridržanje nezakonito prebivajočega državljana tretje države, kadar je odrejeno z namenom odstranitve, namenjeno zgolj zagotovitvi učinkovitosti postopka vračanja in nima nobenega kaznovalnega namena, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 104 sklepnih predlogov.
- 39 Tretjič, treba je spomniti, da je cilj Direktive 2008/115 vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in dostojanstva zadevnih oseb (sodba z dne 14. januarja 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrnitev mladoletnika brez spremstva), C-441/19, EU:C:2021:9, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 40 Poleg tega je, natančneje, treba poudariti, da je vsako pridržanje, odrejeno na podlagi Direktive 2008/115, strogo urejeno z določbami poglavja IV navedene direktive, da se zagotovi, prvič, spoštovanje načela sorazmernosti v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zelenimi cilji ter, drugič, spoštovanje temeljnih pravic zadevnih državljanov tretjih držav (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 274 in navedena sodna praksa).
- 41 Tako ukrepi pridržanja, sprejeti na podlagi poglavja IV Direktive 2008/115, med drugim ne smejo biti v nasprotju s pravico do svobode državljanov tretjih držav, za katere veljajo taki ukrepi, kot je zagotovljena v členu 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 42 Glede tega je treba navesti, da kadar Listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), člen 52(3) Listine določa, da sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa ta konvencija, pri čemer je natančneje določeno, da je lahko s pravom Unije zagotovljeno širše varstvo. Za razlago člena 6 Listine je treba torej upoštevati člen 5 EKČP kot minimalno raven zaščite (glej v tem smislu sodbo z dne 15. marca 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, točka 37).
- 43 V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pa člen 5(1) EKČP zahteva, da morajo biti „prostor pridržanja in pogoji pridržanja ustrezni“ ter da mora „obstajati povezava med razlogom, navedenim za dovoljeni odvzem [prostosti], ter prostorom in pogoji pridržanja“, pri čemer mora biti upoštevano dejstvo, da se tak pripor lahko uporabi za osebe, „ki morebiti niso storile drugih prekrškov kot tistih, povezanih s prebivanjem“ (sodbi ESČP z dne 13. decembra 2011, Kanagaratnam in drugi proti Belgiji, ECHR:2011:1213JUD001529709, točka 84, in z dne 28. februarja 2019, H. A. in drugi proti Grčiji, ECHR:2019:0228JUD001995116, točka 196).

- 44 Četrtrič, navesti je treba, da uvodna izjava 3 Direktive 2008/115 napotuje na „smernice o prisilnem vračanju“, ki jih je sprejel odbor ministrov Sveta Evrope. V skladu z deseto od teh smernic bi bilo treba državljanke tretjih držav, ki so pridržani z namenom odstranitve, „običajno v najkrajšem roku nastaniti v prostorih, ki so posebej namenjeni temu, ki ponujajo materialne pogoje in ureditev, prilagojeno njihovemu pravnemu položaju, in ki imajo ustrezno usposobljeno osebje“.
- 45 Iz točk od 34 do 44 te sodbe je razvidno, da so za „posebni center za pridržanje“ v smislu člena 16(1) Direktive 2008/115 značilni prostorska ureditev in oprema ter pravila organizacije in delovanja, ki lahko nezakonito prebivajočega državljanke tretje države, ki je tam nastanjen, trajno zadržijo na omejenem in zaprtem območju, taka omejitev pa mora biti omejena na to, kar je nujno potrebno za zagotovitev učinkovite priprave njegove odstranitve. Zato morajo biti pogoji pridržanja, ki veljajo v takem centru, taki, da kar najbolj preprečujejo, da bi bilo pridržanje tega državljanke podobno nastanitvi v zaporniškem okolju, ki je značilno za prestajanje kazni zapora.
- 46 Poleg tega morajo biti ti pogoji pridržanja zasnovani tako, da se spoštujejo temeljne pravice, zagotovljene z Listino, ter pravice iz člena 16, od (2) do (5), in člena 17 Direktive 2008/115.
- 47 Na drugem mestu, ni sporno, da na podlagi člena 267 PDEU Sodišče ni pristojno pravil prava Unije uporabiti za posamezen primer. Zato mora pravne opredelitve, ki so potrebne za rešitev spora o glavni stvari, opraviti predložitveno sodišče. Sodišče pa mu mora posredovati vsa potrebna napotila, da ga pri tej presoji usmerja, tako da predloženo vprašanje po potrebi preoblikuje (sodba z dne 3. julija 2019, UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 48 S tega vidika je treba navesti, da mora predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh upoštevnihi elementov in po presoji vseh teh elementov ugotoviti, ali so prostor in pogoji pridržanja, obravnavanega v postopku v glavni stvari, če se obravnavajo kot celota, primerni za pridržanje, odrejeno na podlagi člena 15 Direktive 2008/115.
- 49 V zvezi s tem je treba pojasniti, prvič, da je več upoštevnihi elementov, ki bi lahko vodili celovito presoji, ki jo mora opraviti to sodišče, med drugim vsebovano v deseti in enajsti smernici o prisilnem vračanju, ki ju je sprejel odbor ministrov Sveta Evrope in na kateri napotuje uvodna izjava 3 te direktive.
- 50 Drugič, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 124 sklepnihi predlogov, zgolj okoliščina, da je prostor pridržanja, ki ima lastno vodstvo, upravno povezan z organom, ki je pristojen tudi za zavode za prestajanje kazni zapora, ne onemogoča tega, da se ta prostor opredeli za „posebni center za pridržanje“ v smislu člena 16(1) Direktive 2008/115. Taka zgolj upravna povezava namreč v zvezi s tem načeloma ni upoštevna. Drugače bi bilo le, če bi bila s tako navezno okoliščino povezana uporaba nekaterih pogojev pridržanja.
- 51 Tretjič, v skladu z drugim stavkom člena 16(1) Direktive 2008/115 morajo biti državljanke tretjih držav, če jih država članica pred odstranitvijo ne more nastaniti v posebnem centru za pridržanje in jih mora zadržati v zaporu, tam ločeni od navadnihi zapornikov.
- 52 Zato zgolj ločitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav in navadnihi zapornikov znotraj istega zavoda za prestajanje kazni zapora ne zadostuje za ugotovitev, da je del te ustanove, v katerem so ti državljanke pridržani z namenom odstranitve, „poseben center za pridržanje“ v smislu člena 16(1) Direktive 2008/115.

- 53 Ob tem in če je taka ločitev dejansko zagotovljena, opredelitev zavoda za „posebni center za pridržanje“ ni samodejno izključena, ker je – kot v obravnavani zadevi – ločen del kompleksa, v katerem so državljani tretjih držav pridržani z namenom odstranitve, namenjen zaprtju oseb, ki so bile obsojene v kazenskem postopku.
- 54 Čeprav mora predložitveno sodišče tako konfiguracijo gotovo upoštevati pri svoji presoji, mora prav tako posebno pozornost nameniti prostorski ureditvi prostorov, ki so posebej namenjeni pridržanju državljanov tretjih držav, pravilom, ki določajo pogoje njihovega pridržanja, in tudi posebni opredelitvi in pristojnostim osebja, zaposlenega v zavodu, v katerem poteka to pridržanje, ter ugotoviti, ali so glede na vse te elemente omejitve zadevnih državljanov tretjih držav omejene na to, kar je nujno potrebno za zagotovitev učinkovitega postopka vračanja in kolikor je mogoče preprečujejo, da bi bilo navedeno pridržanje podobno zaprtju v zaporniškem okolju iz razlogov kaznovanja.
- 55 S tega vidika je okoliščina, da se nacionalna pravila o izvrševanju kazenskih sankcij uporabljajo, čeprav po analogiji, za pridržanje državljanov tretjih držav pred njihovo odstranitvijo, močan indic, da tako pridržanje ne poteka v „posebnem centru za pridržanje“ v smislu člena 16(1) Direktive 2008/115.
- 56 Nasprotno pa je to, da je vsaj večina zaposlenih, odgovornih za zagotovitev pridržanja državljanov tretjih držav z namenom njihove odstranitve, in glavne odgovorne osebe, katerih naloga je zagotavljanje delovanja zavoda, v katerem poteka pridržanje, opravila posebno usposabljanje, indic, ki pomeni argument za opredelitev tega zavoda za „posebni center za pridržanje“. Enako velja za okoliščino, da osebje, ki je v neposrednem stiku s temi državljani tretjih držav, zaposleno samo v zavodu, v katerem poteka njihovo pridržanje, in ne hkrati v centru, ki je namenjen zaprtju kazensko obsojenih oseb.
- 57 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je člen 16(1) Direktive 2008/115 treba razlagati tako, da poseben oddelek zavoda za prestajanje kazni zapora, ki je, prvič, čeprav ima svojega direktorja, podrejen vodstvu tega zavoda in ministru, pristojnemu za zavode za prestajanje kazni zapora, in v katerem so, drugič, državljani tretjih držav z namenom odstranitve pridržani v posebnih stavbah, ki imajo lastno opremo in so ločene od drugih stavb tega oddelka, v katerih so zaprte kazensko obsojene osebe, lahko šteje za „posebni center za pridržanje“ v smislu te določbe, kadar pogoji pridržanja teh državljanov kolikor je mogoče preprečujejo, da bi bilo navedeno pridržanje podobno zaprtju v zaporniškem okolju, in so zasnovani tako, da so temeljne pravice, zagotovljene z Listino, in pravice, določene v členu 16, od (2) do (5), in v členu 17 te direktive, spoštovane.

### ***Prvo vprašanje***

- 58 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije in zlasti člen 18(1) in (3) Direktive 2008/115 razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki odreja pridržanje ali podaljšanje pridržanja z namenom odstranitve državljan tretje države v zavodu za prestajanje kazni zapora, imeti možnost preveriti spoštovanje pogojev, s katerimi ta člen 18 pogojuje možnost države članice, da določi, se ta državljan pridrži v zavodu za prestajanje kazni zapora.

- 59 Na prvem mestu je treba navesti, da sta pridržanje in njegovo podaljšanje analogna, saj se z obema zadevnemu državljanu tretje države odvzame prostost, da se pripravi njegova vrnitev in/ali izvede njegova odstranitev (glej v tem smislu sodbo z dne 5. junija 2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 44).
- 60 Na drugem mestu je treba poudariti, da člen 18(1) Direktive 2008/115 državi članici omogoča, da sprejme nujne ukrepe v zvezi s pogoji pridržanja državljana tretje države, ki odstopajo od pogojev iz člena 16(1) in člena 17(2) te direktive, kadar nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, pomeni nepredvideno veliko breme za zmogljivosti njenih centrov za pridržanje, in dokler te izredne razmere trajajo. V odstavku 3 tega člena 18 je še pojasnjeno, da odstavek 1 navedenega člena državam članicam ne dovoljuje, da odstopijo od svoje splošne obveznosti za sprejetje vseh ustreznih, bodisi splošnih ali posebnih, ukrepov, da zagotovijo izpolnjevanje svojih obveznosti iz Direktive 2008/115.
- 61 Iz tega sledi, da mora država članica, ki sprejme ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, na podlagi člena 18(1) te direktive, še naprej spoštovati tudi druga pravila – poleg tistih iz člena 16(1) in člena 17(2) navedene direktive – ki urejajo pridržanje in podaljšanje pridržanja nezakonito prebivajočega državljana tretje države.
- 62 Na tretjem mestu je treba poudariti, da za sklep o odreditvi pridržanja zadevnega državljana tretje države ali o podaljšanju njegovega pridržanja – ker posega v njegovo pravico do svobode, določeno v členu 6 Listine – veljajo stroga jamstva, in sicer zlasti varstvo pred samovoljnim ravnanjem (glej v tem smislu sodbo z dne 15. marca 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, točka 37). Tako varstvo pa med drugim pomeni, da je mogoče pridržanje odrediti ali podaljšati le ob upoštevanju splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in njegovo izvajanje.
- 63 Poleg tega bi bilo v nasprotju z bistveno vsebino pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene s členom 47 Listine, če nobeno sodišče ne bi moglo preučiti, ali je sklep o odreditvi pridržanja na podlagi Direktive 2008/115 v skladu s pravicami in svoboščinami, ki jih pravo Unije zagotavlja državljanom tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 290).
- 64 Iz tega sledi, da kadar mora sodišče v okviru svojih pristojnosti na podlagi ureditve države članice, s katero se izvaja člen 18 Direktive 2008/115, odrediti, da se pridržanje državljana tretje države z namenom odstranitve izvrši v zavodu za prestajanje kazni zapora ali da se pridržanje tega državljana v takem zavodu podaljša, mora to sodišče imeti možnost, da pred svojo odločitvijo preuči združljivost take ureditve s pravom Unije in med drugim preveri, ali je ta ureditev skladu s tem členom 18 (glej po analogiji sodbo z dne 28. januarja 2021, *Spetsializirana prokuratura (Obvestilo o pravicah)*, C-649/19, EU:C:2021:75, točka 74 in navedena sodna praksa).
- 65 Zato mora to sodišče imeti možnost odločati o vseh upoštevni dejanskih in pravnih elementih, da bi ugotovilo, ali so poleg samega načela pridržanja zadevnega državljana tretje države pravila o odstopanju, v okviru katerih bo izvršeno na podlagi člena 18 Direktive 2008/115, upravičena. Zato mora biti navedenemu sodišču omogočeno, da upošteva tako dejstva in dokaze, na katere se sklicuje upravni organ, ki je odredil pridržanje v zavodu za prestajanje kazni zapora, kot tudi vse morebitne navedbe zadevnega državljana tretje države. Poleg tega mora imeti možnost, da raziše vse druge elemente, ki so pomembni za odločitev, če meni, da je to potrebno. Iz tega sledi,

da pristojnosti sodnega organa nikakor ni mogoče omejiti zgolj na elemente, ki jih je predložil zadevni upravni organ (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 62).

- 66 Nazadnje, v nasprotju s tem, kar trdi nemška vlada, obveznost zadevne države članice v skladu s členom 18(2) Direktive 2008/115, da Komisijo obvesti o tem, da je uporabila izjemne ukrepe, dovoljene z odstavkom 1 tega člena, in o prenehanju razlogov, ki upravičujejo uporabo teh ukrepov, ne more spremeniti take ugotovitve. Ta postopek obvestitve namreč ni enakovreden sodnemu preizkusu zakonitosti ukrepov pridržanja, ki jih je mogoče odrediti na podlagi zadnjenavedene določbe.
- 67 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki v okviru svoje pristojnosti odreja pridržanje ali podaljšanje pridržanja z namenom odstranitve državljan tretje države v zavodu za prestajanje kazni zapora, imeti možnost preveriti spoštovanje pogojev, s katerimi ta člen 18 pogojuje možnost države članice, da določi, se ta državljan pridrži v zavodu za prestajanje kazni zapora.

### *Drugo vprašanje*

- 68 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 16(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nacionalnemu sodišču ni treba uporabiti ureditve države članice, ki začasno dovoljuje, da se nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav z namenom odstranitve pridržijo v zavodih za prestajanje kazni zapora, ločeno od navadnih zapornikov, če pogoji, ki jih člen 18(1) te direktive določa za skladnost take ureditve s pravom Unije, niso več izpolnjeni.
- 69 Najprej je treba navesti, da lahko države članice od načela, določenega v členu 16(1), prvi stavek, Direktive 2008/115, v skladu s katerim je treba državljan tretjih držav z namenom odstranitve pridržati v posebnih centrih za pridržanje, odstopijo na podlagi drugega stavka tega odstavka in člena 18 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točki 36 in 39).
- 70 Za odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje in ne glede na to, da je bila nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari sprejeta na podlagi člena 18 Direktive 2008/115, je treba torej določiti pogoje, pod katerimi lahko država članica ne le na podlagi tega člena 18, ampak tudi na podlagi člena 16(1), drugi stavek, Direktive 2008/115 odstopi od obveznosti izvrševanja ukrepa pridržanja z namenom odstranitve v posebnem centru za pridržanje, preden se preuči, ali sodišču države članice, kadar se nobena od teh določb ne uporablja, ni treba uporabiti ureditve te države članice, ki dovoljuje začasno pridržanje državljanov tretjih držav v zavodih za prestajanje kazni zapora, ločeno od navadnih zapornikov.
- 71 Kar na prvem mestu zadeva člen 18 Direktive 2008/115, je treba najprej poudariti, da ker državam članicam dovoljuje odstopanje od nekaterih načel, določenih s to direktivo, kadar prisotnost nenavadno velikega števila državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, na njihovem ozemlju pomeni nepredvideno veliko breme za zmogljivosti njihovih posebnih centrov za pridržanje, je treba to določbo razlagati ozko.
- 72 V zvezi s tem je treba navesti, da zgolj nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, na ozemlju zadevne države članice ne pomeni dokaza, da so izpolnjeni pogoji iz člena 18(1) Direktive 2008/115. V skladu s členom 15(1) te direktive je namreč mogoče

z namenom odstranitve pridržati le del teh državljanov tretjih držav in samo ta del bi lahko pomenil nepredvideno veliko breme za zmogljivosti posebnih centrov za pridržanje zadevne države članice.

- 73 Zato to, da država članica uporabi možnost odstopanja, ki ji je dana s členom 18(1) Direktive 2008/115, zahteva, da ta država članica lahko dokaže, da je število državljanov tretjih držav, ki jim je bil izdan sklep o pridržanju z namenom odstranitve, tako veliko, da pomeni nepredvideno veliko breme za zmogljivosti posebnih centrov za pridržanje na njenem celotnem ozemlju.
- 74 Glede tega je treba, prvič, v zvezi s posebnim pogojem glede teže bremena, ki mora biti naloženo zmogljivostim centrov za pridržanje zadevne države članice, najprej poudariti, da člen 18(1) Direktive 2008/115 – kot je generalni pravobranilec v bistvu poudaril v točki 59 sklepnih predlogov – ne zahteva, da so zmogljivosti teh posebnih centrov za pridržanje trajno in v celoti nasičene, temveč le, da morajo biti te zmogljivosti strukturno blizu nasičenosti.
- 75 Okoliščina, da se nekatere jezikovne različice te določbe, kot je nemška, nanašajo na „preobremenjenost“ (*Überlastung*) zmogljivosti teh centrov, te ugotovitve ne spremeni. Druge jezikovne različice navedene določbe se namreč sklicujejo le na „težko“ breme, tako kot francoska in nizozemska (*zwaar worden belast*), ali na „pomembno“, „znatno“ ali „veliko“ breme, kot je v različicah v španskem, italijanskem in litovskem jeziku (*importante, notevole in didelė*).
- 76 Iz ustaljene sodne prakse pa izhaja, da povsem dobesedna razlaga ene ali več jezikovnih različic besedila prava Unije, ki bi izključevala druge, ne more prevladati, saj je treba pravne predpise Unije zaradi njihove enotne uporabe razlagati enotno, med drugim ob upoštevanju različic v vseh jezikih. Če so med jezikovnimi različicami besedila določbe Unije razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba z dne 27. septembra 2017, Nintendo, C-24/16 in C-25/16, EU:C:2017:724, točka 72).
- 77 Čeprav je treba člen 18 Direktive 2008/115, kot je bilo navedeno v točki 71 te sodbe, razlagati ozko, pa mora biti ta razlaga tudi v skladu s ciljem, ki se uresničuje s tem členom, in mu ne sme odvzeti učinkov (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, točka 40). Možnosti odstopanja od nekaterih določb Direktive 2008/115, ki jih ta člen 18 dovoljuje državam članicam, da bi se jim omogočila zagotovitev učinkovitosti postopka vračanja kljub nujnim razmeram, s katerimi so soočene, pa bi bil v veliki meri odvzet učinek, če država članica ne bi mogla sprejeti ureditve, ki bi v določenem obdobju dovoljevala, da se državljane tretjih držav z namenom odstranitve pridrži v zavodih za prestajanje kazni zavora zgolj iz razloga, ker bi se v tem obdobju za mesta v posebnih centrih za pridržanje na njenem ozemlju lahko izkazalo, da so na voljo le za kratek čas ali v zelo majhnem številu.
- 78 Zato lahko država članica na podlagi člena 18(1) Direktive 2008/115 sprejme ureditev, ki omogoča pridržanje državljanov tretjih držav z namenom odstranitve v zavodih za prestajanje kazni zavora, čeprav ni izključeno, da so v obdobju, v katerem ta država članica uporabi to možnost, v nekaterih posebnih centrih za pridržanje na njenem ozemlju mesta začasno na voljo.
- 79 Kar drugič zadeva posebni pogoj glede nepredvidenosti bremena, ki mora biti naloženo zmogljivostim centrov za pridržanje zadevne države članice, je treba poudariti, da so v skladu s členom 18(1) in (2) Direktive 2008/115 ukrepi za odstopanje iz člena 16(1) in člena 17(2) te direktive, ki jih lahko država članica sprejme na podlagi člena 18, izredni ukrepi v nujnih razmerah. Poleg tega je Sodišče že rabsodilo, da morajo biti nacionalni organi, pristojni za

izvajanje nacionalne zakonodaje, s katero je prenesen člen 16 Direktive 2008/115, pridržanje načeloma zmožni izvajati v posebnih centrih za pridržanje (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2014, Bero in Bouzalmate, C-473/13 in C-514/13, EU:C:2014:2095, točka 29).

- 80 Zadevna država članica mora torej biti zmožna dokazati, da ji ni mogoče razumno očitati, da v času, ko je sprejela take ukrepe za odstopanje, ni predvidela velikega bremena, ki bi ga takrat število državljanov tretjih držav, ki jim je bil izdan sklep o pridržanju, pomenilo za posebne centre za pridržanje na njenem ozemlju, ali vsaj, da ji ni mogoče razumno očitati, da v tem času ni sprejela zadostnih strukturnih ukrepov, da bi to breme za zmogljivosti teh posebnih centrov za pridržanje ublažila.
- 81 Iz tega sledi, da se država članica zlasti ne more sklicevati na člen 18 Direktive 2008/115, kadar veliko breme za zmogljivosti njenih posebnih centrov za pridržanje ni posledica nepričakovanega povečanja števila državljanov tretjih držav, ki so predmet ukrepa pridržanja, temveč je zgolj posledica zmanjšanja števila razpoložljivih mest v teh posebnih centrih za pridržanje ali pomanjkljivega predhodnega načrtovanja nacionalnih organov.
- 82 Tretjič, potrebno je tudi, da navedena država članica lahko dokaže, da veliko breme v smislu točke 74 te sodbe obstaja v celotnem obdobju, v katerem se opira na člen 18(1) Direktive 2008/115, da bi odstopila od načela, določenega v členu 16(1), prvi stavek, te direktive. Iz tega člena 18(1) namreč izrecno izhaja, da morajo taki ukrepi prenehati učinkovati, takoj ko se nujne razmere, opisane v tej določbi, končajo.
- 83 Poleg tega mora ta članica za celotno obdobje, v katerem izvaja člen 18(1) Direktive 2008/115, dokazati, da še ni mogla sprejeti zadostnih strukturnih ukrepov v smislu točke 80 te sodbe, da bi zmanjšala to veliko breme za zmogljivosti teh posebnih centrov za pridržanje.
- 84 Člen 18 Direktive 2008/115 torej državi članici dovoljuje, da ohrani v veljavi ureditev, ki začasno dovoljuje, da se državljani tretjih držav z namenom odstranitve pridržijo v zavodih za prestajanje kazni zapora, dokler od te države članice ni mogoče razumno pričakovati, da bo zmanjšala nepredvideno veliko breme, ki ga izjemno veliko število državljanov tretjih držav, ki jim je bil izdan sklep o pridržanju z namenom odstranitve, še vedno pomeni za zmogljivosti njenih posebnih centrov za pridržanje.
- 85 Za spoštovanje teh pogojev je lahko potrebno, da so pristojni organi zadevne države članice zakonsko zavezani redno preverjati nadaljnji obstoj takih izrednih razmer, vsaj kadar ureditev, ki jo ta država članica sprejme na podlagi člena 18 Direktive 2008/115, učinkuje v obdobju, ki ni zgolj kratko obdobje, in ki se lahko tudi podaljša.
- 86 Četrtrič, spomniti je treba, kot je bilo poudarjeno v točki 61 te sodbe, da država članica na podlagi člena 18(1) Direktive 2008/115 nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države ne more odvzeti drugih pravic, poleg tistih, ki so mu priznane v členu 16(1) in členu 17(2) te direktive.
- 87 Kot potrjujeta uvodni izjavi 13 in 16 Direktive 2008/115, je uporaba prisilnih ukrepov in, natančneje, ukrepov pridržanja izrecno pogojena s spoštovanjem načela sorazmernosti, kar se tiče uporabljenih ukrepov in uresničevanih ciljev.



- 88 Iz tega sledi, da mora nacionalna ureditev, s katero se izvaja ta člen 18, določati, da je pridržanje državljana tretje države z namenom odstranitve v zavodu za prestajanje kazni zapora mogoče odrediti ali podaljšati šele po tem, ko se v vsakem posameznem primeru preuči, prvič, ali dejansko ni nobenega mesta v nobenem od posebnih centrov za pridržanje v zadevni državi članici in, drugič, ali ni mogoče določiti nobenega drugega, manj prisilnega ukrepa.
- 89 Poleg tega mora država članica, ki izvaja člen 18 te direktive, v skladu s členom 16(3) in členom 17, od (3) do (5), te direktive posebno pozornost še naprej namenjati položaju ranljivih oseb, ki so pridržane, in zlasti položaju mladoletnikov, pri katerih je treba kot glavno vodilo upoštevati njihovo korist.
- 90 Zato ranljivega državljana tretje države, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 70 sklepnih predlogov, z namenom odstranitve ni mogoče pridržati v zavodu za prestajanje kazni zapora na podlagi člena 18 Direktive 2008/115, če se izkaže, da tako pridržanje ni združljivo z upoštevanjem posebnih potreb, ki izhajajo iz njegovega ranljivega položaja.
- 91 Nazadnje, zadevna država članica mora pri izvajanju možnosti, ki ji je priznana s členom 18 Direktive 2008/115, spoštovati tudi temeljne pravice, določene v Listini, zlasti v njenem členu 6. Zato in v skladu s tem, kar je bilo navedeno v točkah od 41 do 43 te sodbe, se mora ta država članica prepričati, da se pogoji pridržanja državljanov tretjih držav, ki so z namenom odstranitve nastanjeni v zavodih za prestajanje kazni zapora, kolikor je mogoče razlikujejo od pogojev pridržanja kazensko obsojenih oseb, ki so tam zaprte. V zvezi s tem mora zadevna država članica zlasti zagotoviti, da se, kolikor je mogoče, prepreči, da bi ti državljani lahko prišli v stik z osebami, obsojenimi na zaporno kazen.
- 92 Na drugem mestu, člen 16(1), drugi stavek, Direktive 2008/115 državam članicam dovoljuje, da izjemoma in zunaj položajev, ki so izrecno navedeni v členu 18(1) Direktive 2008/115, nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav z namenom odstranitve pridržijo v zavodu za prestajanje kazni zapora, pod pogojem, da so ločeni od navadnih zapornikov, kadar zaradi posebnih okoliščin zadevnega primera ne morejo spoštovati ciljev te direktive z zagotovitvijo njihovega pridržanja v posebnih centrih za pridržanje (sodba z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točka 39).
- 93 Sodišče je tako razsodilo, da taka določba, ki se razlaga ozko, zlasti omogoča, da se državljana tretje države z namenom odstranitve pridržijo v zavodu za prestajanje kazni zapora, kadar pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene temeljni interes družbe ali notranjo oziroma zunanjo varnost zadevne države članice, če je ta državljani ločen od navadnih zapornikov (sodba z dne 2. julija 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, točki 31 in 48).
- 94 Enako bi popolna, nenadna in trenutna nasičenost zmogljivosti vseh posebnih centrov za pridržanje na ozemlju države članice, različna od nenadnega velikega bremena iz člena 18(1) Direktive 2008/115, lahko tudi vodila do tega, da ta država članica ne bi mogla spoštovati ciljev, ki se uresničujejo z Direktivo 2008/115, in poskrbeti, da se vsi državljani tretjih držav, pridržani z namenom odstranitve, nastanijo v posebnih centrih za pridržanje.
- 95 Tako bi bilo, če bi bila država članica soočena z nasičenostjo svojih posebnih centrov za pridržanje, kot je opisana v prejšnji točki, in če bi bilo očitno, da noben manj prisilen ukrep, kot je pridržanje državljana tretje države, ki ima obveznost vrnitve, ne zadostuje za zagotovitev učinkovitosti postopka njegovega vračanja.

- 96 V takem primeru je treba šteti, da člen 16(1), drugi stavek, Direktive 2008/115 načeloma dovoljuje, da se ta državljani tretje države začasno pridržijo v zavodu za prestajanje kazni zapora, ločeno od navadnih zapornikov.
- 97 Ob upoštevanju tega, da je treba to določbo razlagati hkrati ozko in združljivo s področjem uporabe člena 18 Direktive 2008/115, je mogoče pridržanje v zavodu za prestajanje kazni zapora v položaju, kakršen je ta iz točke 95 te sodbe, najprej odrediti le za kratko obdobje, ki ne sme biti daljše od nekaj dni, in zgolj zato, da se zadevni državi članici omogoči, da v nujnih primerih sprejme potrebne ukrepe, da se zadevni osebi zagotovi, da se njeno pridržanje čim prej nadaljuje v posebnem centru za pridržanje. Poleg tega tako pridržanje na podlagi člena 16(1), drugi stavek, te direktive preneha biti upravičeno, če nasičenost posebnih centrov za pridržanje v zadevni državi članici traja več kot nekaj dni ali se sistematično in v kratkih časovnih razmikih ponavlja.
- 98 Opozoriti je treba tudi, da mora tako pridržanje v zavodu za prestajanje kazni zapora spoštovati tako temeljne pravice, zagotovljene z Listino, kot pravice, določene v členu 16, od (2) do (5), in členu 17 Direktive 2008/115.
- 99 Na tretjem mestu je treba poudariti, da ureditev države članice, ki dopušča odreditev pridržanja državljanov tretje države z namenom odstranitve v zavodu za prestajanje kazni zapora, čeprav pogoji, ki so v členu 16(1), drugi stavek, in členu 18(1) Direktive 2008/115 določeni za sprejetje take ureditve, niso izpolnjeni, krši pravico, ki jo imajo državljani tretjih držav, ki jim je bil izrečen ukrep pridržanja z namenom odstranitve, na podlagi člena 16(1), prvi stavek, te direktive, in sicer da so pridržani le v posebnih centrih za pridržanje.
- 100 Ta določba pa je, prvič, brezpogojna in dovolj natančna, da ima neposredni učinek (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 47).
- 101 Drugič, v skladu z načelom primarnosti prava Unije je 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 (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 139).
- 102 Iz tega sledi, da nobeno nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svoje pristojnosti, če nacionalne ureditve, kot je navedena v točki 99 te sodbe, ne more razlagati v skladu s pravom Unije, take ureditve v sporu, ki mu je predložen v odločanje, ne sme uporabiti.
- 103 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba člen 16(1) Direktive 2008/115 v povezavi z načelom primarnosti prava Unije razlagati tako, da nacionalno sodišče ne sme uporabiti ureditve države članice, ki začasno dovoljuje, da se nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav z namenom odstranitve pridržijo v zavodih za prestajanje kazni zapora, ločeno od navadnih zapornikov, če pogoji, ki jih člen 18(1) in člen 16(1), drugi stavek, te direktive določata za skladnost take ureditve s pravom Unije, niso oziroma niso več izpolnjeni.

## **Stroški**

104 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku 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 (peti senat) razsodilo:

- 1. Člena 16(1) 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 je treba razlagati tako, da poseben oddelek zavoda za prestajanje kazni zapora, ki je, prvič, čeprav ima svojega direktorja, podrejen vodstvu tega zavoda in ministru, pristojnemu za zavode za prestajanje kazni zapora, in v katerem so, drugič, državljanji tretjih držav z namenom odstranitve pridržani v posebnih stavbah, ki imajo lastno opremo in so ločene od drugih stavb tega oddelka, v katerih so zaprte kazensko obsojene osebe, lahko šteje za „posebni center za pridržanje“ v smislu te določbe, kadar pogoji pridržanja teh državljanov kolikor je mogoče preprečujejo, da bi bilo navedeno pridržanje podobno zaprtju v zaporniškem okolju, in so zasnovani tako, da so pravice, zagotovljene z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, in pravice, določene v členu 16, od (2) do (5), in v členu 17 te direktive, spoštovane.**
- 2. Člen 18 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče, ki v okviru svoje pristojnosti odreja pridržanje ali podaljšanje pridržanja z namenom odstranitve državljanja tretje države v zavodu za prestajanje kazni zapora, imeti možnost preveriti spoštovanje pogojev, s katerimi ta člen 18 pogojuje možnost države članice, da določi, se ta državljan pridrži v zavodu za prestajanje kazni zapora.**
- 3. Člen 16(1) Direktive 2008/115 v povezavi z načelom primarnosti prava Unije je treba razlagati tako, da nacionalno sodišče ne sme uporabiti ureditve države članice, ki začasno dovoljuje, da se nezakonito prebivajoči državljanji tretjih držav z namenom odstranitve pridržijo v zavodih za prestajanje kazni zapora, ločeno od navadnih zapornikov, če pogoji, ki jih člen 18(1) in člen 16(1), drugi stavek, te direktive določata za skladnost take ureditve s pravom Unije, niso oziroma niso več izpolnjeni.**

Podpisi