



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. maja 2013*

„Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2008/115/ES — Skupni standardi in postopki za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav — Uporaba za prosilce za azil — Možnost, da ostane državljan tretje države pridržan po vložitvi prošnje za azil“

V zadevi C-534/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (Češka republika) z odločbo z dne 22. septembra 2011, ki je prispela na Sodišče 20. oktobra 2011, v postopku

Mehmet Arslan

proti

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič (poročevalec), predsednik senata, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader, sodnica, in C. G. Fernlund, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. novembra 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,
- za nemško vlado N. Graf Vitzthum, agent,
- za francosko vlado G. de Bergues in S. Menez, agenta,
- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
- za švicarsko vlado D. Klingele, agent,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in M. Šimerdová, agentki,

* Jezik postopka: češčina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 31. januarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(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 (UL L 348, str. 98) v povezavi z uvodno izjavo 9 te direktive.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. Arslanom, turškim državljanom, ki je bil v Češki republiki prijeto in pridržan za izvršitev upravnega ukrepa odstranitve in ki je med tem pridržanjem vložil prošnjo za mednarodno zaščito na podlagi nacionalne zakonodaje o azilu, in Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (policija Češke republike, generalna direkcija za regijo Ústí, oddelek policije za tujce) zaradi odločbe te policije z dne 25. marca 2011 o podaljšanju začetnega 60-dnevnega pridržanja za dodatnih 120 dni.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

- 3 V uvodnih izjavah 2, 4, 8, 9 in 16 Direktive 2008/115 je navedeno:
 - „(2) Evropski svet [...] je pozval k ustanovitvi učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.
 - [...]
 - (4) Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila.
 - [...]
 - (8) Priznava se, da države članice lahko zakonito vrnejo nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, če obstajajo pravični in učinkoviti azilni sistemi, ki v celoti upoštevajo načelo nevračanja.
 - (9) V skladu z Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah [UL L 326, str. 13] državljan tretje države, ki je v državi članici zaprosil za azil, ne bi smeli obravnavati kot nezakonito prebivajočega na ozemlju te države članice, dokler ne začne veljati odločba o zavrnitvi prošnje ali odločba o prenehanju pravice te osebe do statusa prosilca za azil.
 - [...]

(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 1 Direktive 2008/115, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta direktiva določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, v skladu s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava, vključno z obveznostmi, ki se nanašajo na zaščito beguncev in človekove pravice.“

5 Člen 2(1) te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.“

6 Člen 3, točka 2, navedene direktive opredeljuje „nezakonito prebivanje“ kot „prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop [...], bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici“.

7 Člen 6(1) Direktive 2008/115 določa, da „[...] države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju“.

8 Člen 15 navedene direktive 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.

[...]

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[...] v skladu z nacionalno zakonodajo[, ki] 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.“

Direktiva 2005/85

9 Namen Direktive 2005/85 je v skladu z njenim členom 1 določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca. Ureja zlasti vlaganje prošenj za azil, postopek obravnavanja teh prošenj ter pravice in obveznosti prosilcev za azil.

10 Člen 2 te direktive med drugim določa, da v tej direktivi:

„[...]

(b) ‚prošnja‘ ali ‚prošnja za azil‘ pomeni prošnjo, ki jo vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva in ki jo je mogoče razumeti kot prošnjo za mednarodno zaščito s strani države članice v okviru [Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954]. Vsaka prošnja za mednarodno zaščito se šteje za prošnjo za azil, razen če zadevna oseba izrecno ne zaprosi za drugačno obliko zaščite, za katero je mogoče zaprositi ločeno;

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

(d) ‚dokončna odločba‘ pomeni odločbo o tem, ali se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva prizna status begunca [...], in zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru Poglavlja V te direktive ne glede na to, ali je do odločbe na podlagi tega pravnega sredstva prosilec dovoljeno, da ostanejo v zadevnih državah članicah, ob upoštevanju Priloge III te direktive;

(e) ‚organ za presojo‘ pomeni kateri koli parasodni ali upravni organ v državi članici, ki je odgovoren za obravnavanje prošenj za azil in je pristojen izdajati odločbe na prvi stopnji, ob upoštevanju Priloge I;

[...]

(k) ‚ostati v državi članici‘ pomeni ostati na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil ali kjer se ta prošnja obravnava.“

11 Člen 7 navedene direktive določa:

„1. Prosilec se dovoli ostati v državi članici izključno zaradi postopka, dokler organ za presojo ne izda odločbe v postopku na prvi stopnji iz Poglavlja III. Ta pravica ostati v državi članici ne pomeni upravičenosti do dovoljenja za prebivanje.

2. Države članice lahko predvidijo izjemo samo, kadar naknadna prošnja v skladu s členoma 32 in 34 ne bo nadalje obravnavana ali kadar bodo predale ali izročile osebo drugi državi članici na podlagi evropskega naloga za prijetje [...] ali na kakšni drugi podlagi tretji državi ali mednarodnim kazenskim sodiščem.“

12 Člen 18 iste direktive določa:

„1. Države članice ne pridržijo določene osebe zgolj zaradi tega, ker je ta oseba prosilec za azil.

2. Kadar je prosilec pridržan, države članice zagotovijo možnost pospešenega sodnega pregleda.“

13 Člen 23(4) Direktive 2005/85 določa:

„Prav tako lahko države članice določijo, da se [...] prednostno ali pospešeno obravnavajo prošnje, če:

[...]

(j) je prosilec vložil prošnjo samo zaradi tega, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen [...]

[...]“

14 Člen 39 te direktive v odstavku 1 državam članicam nalaga obveznost, da prosilec za azil zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Odstavek 3 te določbe določa:

„Države članice, kadar je primerno, predvidijo v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi pravila glede:

(a) vprašanja, ali ima pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu;

(b) možnosti pravnega sredstva ali zaščitnih ukrepov, kadar pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 nima za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu. [...]

[...]“

Direktiva 2003/9

15 Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101) med drugim določa pogoje za prebivanje in gibanje prosilcev za azil. Člen 7 te direktive določa:

„1. Prosilci za azil se lahko svobodno gibajo po ozemlju države članice gostiteljice ali na območju, ki jim ga ta država članica določi. Določeno območje ne vpliva na neodtujljivo zasebno sfero in omogoča zadosten prostor, da zagotavlja dostop do vseh pravic po tej direktivi.

2. Države članice lahko prosilcu za azil določijo bivališče iz razlogov v javnem interesu, zaradi javnega reda ali, če je potrebno, za hitro obdelavo in učinkovito spremljanje njegove ali njene vloge.

3. Če se izkaže za potrebno, na primer iz zakonskih razlogov ali zaradi javnega reda, lahko države članice prosilca skladno z njenim [s svojim] nacionalnim pravom omejijo na neko določeno mesto.

[...]“

16 Člen 21(1) te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da je na negativne odločitve v zvezi z zagotovitvijo pravic po tej direktivi ali sklepov, sprejetih po členu 7, ki individualno vplivajo na prosilce za azil, možna pritožba po postopkih, določenih v nacionalnem pravu. Vsaj na zadnji instanci se zagotovi možnost pritožbe ali revizije pred sodnim organom.“

Češko pravo

- 17 Direktiva 2008/115 je bila v češko pravo v glavnem prenesena s spremembo zakona št. 326/1999 o bivanju tujcev v Češki republiki (v nadaljevanju: zakon št. 326/1999).
- 18 Na podlagi člena 124(1) zakona št. 326/1999 policija „lahko pridrži tujca, starejšega od 15 let, ki mu je bilo vročeno obvestilo o začetku postopka v zvezi z upravnim ukrepom odstranitve, glede katerega je bila sprejeta pravnomočna odločba o upravnem ukrepu odstranitve ali ki mu je druga država članica Evropske unije izrekla prepoved vstopa, ki velja za ozemlje držav članic Evropske unije, kadar naložitev posebnega ukrepa za prostovoljno odstranitev ne zadostuje“ in če je izpolnjen vsaj eden od pogojev, določenih v točkah (b) in (e) navedene določbe, in sicer če „obstaja nevarnost, da bi se tujec lahko izognil izvršitvi odločbe o upravnem ukrepu odstranitve ali jo otežil,“ ali če „je tujec vpisan v informacijski sistem držav pogodbenic“.
- 19 V skladu s členom 125(1) tega zakona pridržanje načeloma ne sme presegati 180 dni.
- 20 Člen 127 navedenega zakona določa:
- „1. Pridržanje brez odlašanja preneha:
- (a) ko prenehajo razlogi zanj;
- [...]
- (d) če je tujcu priznan azil ali subsidiarna zaščita ali
- (e) če je tujcu izdano dovoljenje za dolgotrajno prebivanje zaradi njegove zaščite na ozemlju.
2. Vložitev prošnje za mednarodno zaščito med trajanjem pridržanja ne pomeni razloga za prenehanje pridržanja.“
- 21 Direktiva 2005/85 je bila v češko pravo v glavnem prenesena s spremembo zakona št. 325/1999 o azilu. Člen 85a tega zakona določa:
- „(1) Izjava za namene pridobitve mednarodne zaščite povzroči prenehanje veljavnosti dolgoročnega vizuma ali dolgoročnega dovoljenja za prebivanje, izdanega na podlagi posebne zakonodaje, ki se uporabi.
- (2) Na pravni status tujca, ki izhaja iz njegove nastanitve v centru za pridržanje, ne vpliva morebitna izjava za namene pridobitve mednarodne zaščite ali morebitna prošnja za mednarodno zaščito (člen 10).
- (3) Brez poseganja v pogoje posebne zakonodaje, ki se uporabi, mora tujec, ki je podal izjavo za namene pridobitve mednarodne zaščite ali vložil prošnjo za mednarodno zaščito, ostati v centru za pridržanje.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 22 Češka policijska patrulja je 1. februarja 2011 prejela in pridržala M. Arslana. Zoper njega je bila 2. februarja 2011 sprejeta odločba o odstranitvi.

- 23 Z odločbo z dne 8. februarja 2011 je bilo odrejeno pridržanje M. Arslana za 60 dni, med drugim zato, ker je bilo mogoče glede na njegovo preteklo ravnanje domnevati, da bo poskusil preprečiti izvršitev odločbe o odstranitvi. V odločbi je bilo navedeno, da je zadevna oseba skrivaj vstopila na schengensko območje ter najprej prebivala v Avstriji in potem v Češki republiki brez potovalnega dokumenta in vizuma. Poleg tega je bilo v tej odločbi navedeno, da je bil M. Arslan leta 2009 že prijet na grškem ozemlju s ponarejenim potnim listom, vrnjen v državo izvora in vpisan v Schengenski informacijski sistem kot oseba, ki ji je prepovedan vstop na schengensko območje od 26. januarja 2010 do 26. januarja 2013.
- 24 M. Arslan je istega dne, ko je bila sprejeta navedena odločba, pri čeških organih vložil izjavo za namene pridobitve mednarodne zaščite.
- 25 Pridržanje M. Arslana je bilo z odločbo z dne 25. marca 2011 podaljšano za 120 dni, ker naj bi bilo to podaljšanje potrebno za nadaljevanje priprav na izvršitev odločbe o odstranitvi zadevne osebe, posebej ob upoštevanju dejstva, da je postopek v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil M. Arslan, še potekal in da odločbe o odstranitvi ni bilo mogoče izvršiti med obravnavo te prošnje. V odločbi z dne 25. marca 2011 je bilo navedeno, da je bila prošnja za mednarodno zaščito vložena zato, da bi se otežila izvršitev odločbe o odstranitvi. V tej odločbi je bilo poleg tega razkrito, da ambasada Republike Turčije do tedaj M. Arslanu še ni izdala nadomestnega potovalnega dokumenta, kar je ravno tako preprečevalo izvršitev odločbe o odstranitvi.
- 26 M. Arslan je zoper to odločbo o podalšanju pridržanja vložil tožbo, v kateri je med drugim zatrjeval, da ob njenem sprejetju glede na njegovo prošnjo za mednarodno zaščito ni bilo več upravičeno pričakovati, da bi bil njegov izgon še lahko izvršen v najdaljšem obdobju pridržanja 180 dni, ki ga določa zakon št. 326/1999. V zvezi s tem je napovedal, da bo ob zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito uporabil vsa mogoča pravna sredstva. Po njegovem mnenju glede na običajno trajanje tovrstnih sodnih postopkov ni bilo mogoče realistično predvideti izvršitve odločbe o odstranitvi pred iztekom najdaljšega trajanja pridržanja. M. Arslan je menil, da je odločba z dne 25. marca 2011 v nasprotju s členom 15(1) in (4) Direktive 2008/115 ter sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.
- 27 Prvostopenjsko sodišče je s sodbo z dne 27. aprila 2011 to tožbo zavrnilo in med drugim presodilo, da tožba temelji na argumentaciji, ki je namenjena sama sebi in špekulativna, zato je M. Arslan pri predložitvenem sodišču vložil kasacijsko pritožbo, v kateri se je v bistvu opiral na enake argumente kot na prvi stopnji.
- 28 Medtem je bila prošnja za mednarodno zaščito zavrnjena z odločbo češkega ministrstva za notranje zadeve z dne 12. aprila 2011, zoper katero je M. Arslan vložil tožbo.
- 29 Pridržanje zadevne osebe je bilo odpravljeno 27. julija 2011, ker je ta ukrep dosegel najdaljše trajanje, določeno v nacionalnem pravu.
- 30 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je mogoče na podlagi Direktive 2008/115 zakonito pridržati prosilca za mednarodno zaščito. Natančneje, sprašuje se, ali ne bi bilo treba to direktivo razlagati tako, da mora pridržanje tujca zaradi vrnitve prenehati, če ta zaprosi za mednarodno zaščito. Med drugim meni, da iz sistematične in teleološke razlage zadevnih določb izhaja, da se lahko pridržanje ob vložitvi prošnje za azil podaljša le pod pogojem, da je sprejeta nova odločba o pridržanju, ki pa ne bi bila oprta na Direktivo 2008/115, temveč na določbo, ki posebej dovoljuje pridržanje prosilca za azil. Vendar se to sodišče hkrati boji, da bi taka razlaga spodbujala zlorabo azilnih postopkov.

31 V teh okoliščinah je Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 2(1) v povezavi z uvodno izjavo 9 Direktive [2008/115] razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja za državljana tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive [2005/85]?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali mora pridržanje tujca z namenom vrnitve prenehati, če zaprosi za mednarodno zaščito v smislu Direktive [2005/85] in ne obstajajo nobeni drugi razlogi za nadaljevanje njegovega pridržanja?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

32 Francoska vlada dvomi o dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker iz predložitvene odločbe ni razvidno, da bi M. Arslan nasprotoval temu, da se Direktiva 2008/115 zanj uporablja po vložitvi prošnje za azil. V teh okoliščinah naj bi bil predlog za sprejetje prehodne odločbe hipotetičen.

33 Glede tega je najprej treba opozoriti, da lahko v postopku, določenem v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče načeloma dolžno odločati, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije (glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2013 v zadevi Melloni, C-399/11, točka 28 in navedena sodna praksa).

34 Domnevo upoštevnosti, ki velja za vprašanja, ki jih v predhodno odločanje predložijo nacionalna sodišča, je mogoče zavrniti le izjemoma, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Melloni, točka 29 in navedena sodna praksa).

35 Treba pa je ugotoviti, da v obravnavanem primeru iz spisa, predloženega Sodišču, ni očitno razvidno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari ali da je problem, ki ga je navedlo predložitveno sodišče, hipotetičen.

36 Najprej, res je namreč razvidno, da M. Arslan ni ugovarjal podaljšanju pridržanja zaradi neuporabe Direktive 2008/115, ampak med drugim zato, ker je to podaljšanje v nasprotju s členom 15 te direktive, saj glede na trajanje postopka obravnave prošnje za azil ni upravičeno pričakovati, da bi se njegov izgon še lahko izvršil v najdaljšem obdobju pridržanja, ki ga dovoljuje češko pravo. Vendar mora predložitveno sodišče, da bi lahko ugotovilo, ali je navedeno podaljšanje v nasprotju s členom 15 Direktive 2008/115, najprej ugotoviti, ali se ta direktiva uporablja za položaj M. Arslana po vložitvi prošnje za azil. Odgovor na prvo vprašanje je torej potreben, da bi lahko odločilo o utemeljenosti navajanega argumenta.

37 Dalje, iz predložitvene odločbe je razvidno, da to sodišče meni, da se, če se Direktiva 2008/115 po vložitvi prošnje za azil ne uporablja več, pridržanje M. Arslana lahko nadaljuje le na podlagi nove odločbe, oprte na določbe, ki posebej dovoljujejo pridržanje prosilca za azil, tako da naj bi bila sporna odločba že zato nezakonita. Ne bi pa naj bilo izključeno, da je predložitveno sodišče pristojno za ugotovitev take napake, po potrebi tudi po uradni dolžnosti.

38 Nazadnje, čeprav je v predložitveni odločbi navedeno, da je pridržanje M. Arslana bilo odpravljeno 27. julija 2011 in čeprav je ta glede na dodatne informacije češke vlade pobegnili dan po vrnitvi na prostost, je treba ugotoviti, da na podlagi teh dveh okoliščin ni mogoče domnevati – ne da bi to

nakazoval spis, predložitveno sodišče ali katera od strank v postopku pred Sodiščem – da predložitveno sodišče na podlagi nacionalnega prava ni več zavezano odločiti o pritožbi, ki mu je predložena.

39 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vprašani za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 40 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 2(1) Direktive 2008/115 v povezavi z njeno uvodno izjavo 9 razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2005/85.
- 41 Nemška in švicarska vlada ter Evropska komisija predlagajo pritrdilni odgovor na to vprašanje, medtem ko češka, francoska in slovaška vlada v bistvu menijo, da se lahko navedena direktiva uporablja, če je treba, pod določenimi pogoji, tudi za prosilce za azil.
- 42 Najprej je treba spomniti, da v skladu z uvodno izjavo 2 Direktiva 2008/115 uresničuje učinkovito politiko odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo humano ter ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva. Kot je razvidno iz naslova Direktive 2008/115 in njenega člena 1, ta direktiva zato uvaja „skupne standarde in postopke“, ki jih morajo za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav uporabljati vse države članice (sodba z dne 28. aprila 2011 v zadevi El Dridi, C-61/11 PPU, ZOdl., str. I-3015, točki 31 in 32).
- 43 Glede področja uporabe Direktive 2008/115 njen člen 2(1) določa, da se uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice. Pojem „nezakonito prebivanje“ je v členu 3, točka 2, te direktive opredeljen kot „prisotnost državljan tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop [...], bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici“.
- 44 V uvodni izjavi 9 Direktive 2008/115 je v zvezi s tem navedeno, da „[v] skladu z Direktivo [2008/85] državljana tretje države, ki je v državi članici zaprosil za azil, ne bi smeli obravnavati kot nezakonito prebivajočega na ozemlju te države članice, dokler ne začne veljati odločba o zavrnitvi prošnje ali odločba o prenehanju pravice te osebe do statusa prosilca za azil“.
- 45 Direktiva 2005/85, katere namen je v skladu z njenim členom 1 določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca, v odstavku 1 člena 7 določa pravico prosilcev za azil, da ostanejo v državi članici, v kateri je bila vložena prošnja ali se ta obravnava, izključno zaradi postopka, in to dokler organ, pristojen za presojo, ne izda odločbe o tej prošnji v postopku na prvi stopnji.
- 46 Odstavek 2 navedenega člena 7 dopušča odstopanje od pravila iz odstavka 1 tega člena samo pod strogo določenimi pogoji, in sicer če ne gre za prvo, ampak naknadno prošnjo za azil, ki ne bo dalje obravnavana, ali če se prosilec preda ali izroči drugi državi članici, tretji državi ali mednarodnim kazenskim sodiščem.
- 47 Poleg tega člen 39(3) Direktive 2005/85 vsem državam članicam dopušča, da pravico iz člena 7(1) te direktive razširijo s tem, da določijo, da vložitev pravnega sredstva zoper odločbo pristojnega prvostopenjskega organa povzroči, da prosilec za azil lahko ostane v zadevni državi do odločitve o tem pravnem sredstvu.

- 48 Zato pa, čeprav navedeni člen 7(1) ne priznava izrecno pravice do dovoljenja za prebivanje, temveč odločitev o izdaji takega dovoljenja prepušča diskreciji vsake države članice, je iz določb, sistematike in namena direktiv 2005/85 in 2008/115 jasno razvidno, da ima prosilec za azil ne glede na izdajo takega dovoljenja pravico, da na ozemlju zadevne države članice ostane vsaj do zavrnitve njegove prošnje na prvi stopnji in da ga torej ni mogoče šteti za „nezakonito prebivajočega“ v smislu Direktive 2008/115, saj ta ureja odstranitev z navedenega ozemlja.
- 49 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se mora člen 2(1) Direktive 2008/115 v povezavi z njeno uvodno izjavo 9 razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja za državljana tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2005/85, in sicer v obdobju od vložitve navedene prošnje do sprejetja odločbe o tej prošnji na prvi stopnji, ali če je tak primer, do odločitve o pravnem sredstvu, vložnem zoper navedeno odločbo.

Drugo vprašanje

- 50 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je kljub neuporabi Direktive 2008/115 za državljana tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2005/85, mogoče, da državljani tretje države, ki je navedeno prošnjo vložil po tem, ko je bil pridržan na podlagi člena 15 Direktive 2008/115 zaradi vrnitve ali odstranitve, ostane v pridržanju.
- 51 Nemška in švicarska vlada ter Evropska komisija menijo, da se lahko pridržanje v takem primeru nadaljuje le, če je upravičeno v skladu s predpisi azilnega prava. Čeprav češka, francoska in slovaška vlada glede na predlagani odgovor na prvo vprašanje niso predlagale odgovora na drugo vprašanje, iz njihovih stališč izhaja, da po njihovem mnenju vložitev prošnje za azil ne more povzročiti prenehanja pridržanja.
- 52 Kot je Sodišče že ugotovilo, spadata pridržanje zaradi odstranitve iz Direktive 2008/115 in pridržanje, ki se zlasti na podlagi direktiv 2003/9 in 2005/85 ter ustreznih nacionalnih določb odredi za prosilca za azil, v ločeni pravni ureditvi (glej sodbo z dne 30. novembra 2009 v zadevi Kadzoev, C-357/09 PPU, ZOdl., str. I-11189, točka 45).
- 53 Glede ureditve, ki se uporablja za prosilce za azil, je treba spomniti, da člen 7(1) Direktive 2003/9 uvaja načelo, da se lahko prosilci za azil svobodno gibajo po ozemlju države članice gostiteljice ali na območju, ki jim ga ta država članica določi. Vendar člen 7(3) določa, da lahko države članice, če se izkaže za potrebno, na primer iz zakonskih razlogov ali zaradi javnega reda, prosilca za azil skladno s svojim nacionalnim pravom omejijo na neko določeno mesto.
- 54 V skladu z odstavkom 1 člena 18 Direktive 2005/85 države članice ne smejo pridržati osebe samo zato, ker je zaprosila za azil, v skladu z odstavkom 2 istega člena pa države članice, kadar je prosilec pridržan, zagotovijo možnost pospešenega sodnega pregleda. Sodni pregled je določen tudi v členu 21 Direktive 2003/9 za odločbe, sprejete na podlagi člena 7 te direktive.
- 55 Vendar za zdaj ne Direktiva 2003/9 ne Direktiva 2005/85 ne usklajujeta razlogov, iz katerih je mogoče določiti pridržanje prosilca za azil. Kot je namreč navedla nemška vlada, je bil predlog za določitev izčrpnega seznama teh razlogov opuščen med pogajanja pred sprejetjem Direktive 2005/85 in šele s spremembo Direktive 2003/9, ki se trenutno sprejema, je bilo predvideno, da se tak seznam določi na ravni Unije.
- 56 Zato so za zdaj države članice pristojne, da ob polnem spoštovanju svojih obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava in iz prava Unije, določijo razloge, iz katerih je mogoče pridržati prosilca za azil ali ga obdržati v pridržanju.

- 57 Glede položaja, kot je ta v postopku v glavni stvari – v katerem je bil po eni strani državljani tretje države pridržani na podlagi člena 15 Direktive 2008/115, ker je njegovo ravnanje vzbujalo sum, da bo sicer pobegnil in preprečil svojo odstranitev, po drugi strani pa se zdi, da je bila prošnja za azil vložena samo zato, da se odloži ali celo onemogoči izvršitev odločbe o vrnitvi, ki je bila sprejeta zoper njega – je treba ugotoviti, da lahko take okoliščine dejansko upravičujejo nadaljevanje pridržanja navedenega državljanu tudi po vložitvi prošnje za azil.
- 58 Nacionalna določba, ki omogoča, da se v takih okoliščinah prosilec za azil obdrži v pridržanju, je namreč skladna s členom 18(1) Direktive 2005/85, če to pridržanje ni posledica vložitve prošnje za azil, temveč okoliščin, ki so vezane na individualno ravnanje tega prosilca pred vložitvijo te prošnje in ob njej.
- 59 Poleg tega je, če je ohranitev pridržanja v takih okoliščinah objektivno potrebna, zato da se prepreči, da bi se zadevna oseba dokončno izognila vrnitvi, ta ohranitev dopustna tudi na podlagi člena 7(3) Direktive 2003/9.
- 60 V zvezi s tem je treba navesti, da čeprav se Direktiva 2008/115 med postopkom obravnave prošnje za azil ne uporablja, to še ne pomeni, da se zato postopek vrnitve konča, saj se ta pri zavrnitvi prošnje za azil lahko nadaljuje. Kot pa so navedle češka, nemška, francoska in slovaška vlada, bi bil namen te direktive, in sicer učinkovito vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ogrožen, če bi bilo državam članicam onemogočeno, da v okoliščinah, kakršne so navedene v točki 57 te sodbe, preprečijo, da zadevna oseba z vložitvijo prošnje za azil samodejno doseže vrnitev na prostost (glej po analogiji sodbo z dne 6. decembra 2011 v zadevi Achughbabian, C-329/11, ZOdl., str. I-12695, točka 30).
- 61 Poleg tega je v členu 23(4)(j) Direktive 2005/85 izrecno določeno, da je mogoče okoliščino, da je prosilec vložil prošnjo samo zato, da bi odložil ali onemogočil izvršitev prejšnje ali skorajšnje odločbe, na podlagi katere bi moral biti odstranjen, upoštevati v postopku obravnave te prošnje, saj lahko ta okoliščina upravičuje pospešeno ali prednostno obravnavo prošnje. Direktiva 2005/85 tako zagotavlja, da imajo države članice na voljo potrebne instrumente za zagotavljanje učinkovitosti postopka vračanja, ne da bi bil ta odložen več, kot je potrebno za pravilno obravnavo prošnje.
- 62 Vendar je treba pojasniti, da samo to, da je zoper prosilca za azil ob vložitvi njegove prošnje sprejeta odločba o vrnitvi in da je pridržan na podlagi člena 15 Direktive 2008/115, ne omogoča, da bi se brez presoje vseh upoštevanih okoliščin posameznega primera domnevalo, da je z vložitvijo te prošnje nameraval samo odložiti ali onemogočiti izvršitev odločbe o vrnitvi in da je objektivno nujno in sorazmerno ohraniti ukrep pridržanja.
- 63 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da direktivi 2003/9 in 2005/85 ne nasprotujeta temu, da državljani tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2005/85, potem ko je bil pridržan na podlagi člena 15 Direktive 2008/115, ostane v pridržanju na podlagi določbe nacionalnega prava, če se po presoji vseh upoštevanih okoliščin posameznega primera izkaže, da je bila ta prošnja vložena samo zato, da se odloži ali onemogoči izvršitev odločbe o vrnitvi, in da je objektivno nujno ohraniti ukrep pridržanja, zato da se prepreči, da bi se zadevna oseba dokončno izognila vrnitvi.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Člen 2(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 v povezavi z uvodno izjavo 9 te direktive je treba razlagati tako, da se ta direktiva ne uporablja za državljana tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, in sicer v obdobju od vložitve navedene prošnje do sprejetja odločbe o tej prošnji na prvi stopnji, ali če je tak primer, do odločitve o pravnem sredstvu, vloženem zoper navedeno odločbo.
2. Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil in Direktiva 2005/85 ne nasprotujeta temu, da državljan tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2005/85, potem ko je bil pridržan na podlagi člena 15 Direktive 2008/115, ostane v pridržanju na podlagi določbe nacionalnega prava, če se po presoji vseh upoštevnihih okoliščin posameznega primera izkaže, da je bila ta prošnja vložena samo zato, da se odloži ali onemogoči izvršitev odločbe o vrnitvi, in da je objektivno nujno ohraniti ukrep pridržanja, zato da se prepreči, da bi se zadevna oseba dokončno izognila vrnitvi.

Podpisi