



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. februarja 2016*

„Predhodno odločanje — Nujni postopek predhodnega odločanja — Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito — Direktiva 2008/115/ES — Zakonito prebivanje — Direktiva 2013/32/EU — Člen 9 — Pravica ostati v državi članici — Direktiva 2013/33/EU — Člen 8(3), prvi pododstavek, (e) — Pridržanje — Zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda — Veljavnost — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člena 6 in 52 — Omejitev — Sorazmernost“

V zadevi C-601/15 PPU,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 17. novembra 2015, ki je prispela na Sodišče istega dne, v postopku

J. N.

proti

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz (poročevalec), J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, C. Toader, predsednica senata, D. Šváby, K. Likurgos, predsednika senatov, E. Juhász, sodnik, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, sodniki, in K. Jürimäe, sodnica,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. januarja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za J. N. S. Thelosen in S. Pijl, odvetnika,
- za Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie D. Kuiper, agent,
- za nizozemsko vlado M. Noort in M. Bulterman, agentki,
- za belgijsko vlado S. Vanrie, M. Jacobs in C. Pochet, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in S. Šindelková, agenti,
- za grško vlado M. Mihelogianaki, agentka,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, ob sodelovanju S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- za ciprsko vlado A. Argiropulu, agentka,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropski parlament T. Lukácsi in R. van de Westelaken, agenta,
- za Svet Evropske unije M. Chavier in F. Naert, agenta,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, H. Krämer in G. Wils, agenti,

po opredelitvi generalnega pravobranilca

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, str. 96).
- 2 Predlog je bil vložen v okviru spora med J. N. in Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni sekretar za varnost in pravosodje, v nadaljevanju: državni sekretar) glede pridržanja J. N.

Pravni okvir

EKČP

- 3 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v členu 5(1) z naslovom „Pravica do svobode in varnosti“ določa:

„1. Vsakdo ima pravico do svobode in osebne varnosti. Nikomur se ne sme odvzeti prostost, razen v naslednjih primerih in v skladu s postopkom, ki je predpisan z zakonom:

[...]

- (f) zakonit odvzem prostosti osebi z namenom, da bi ji preprečili nedovoljen vstop v državo, ali pripor osebe, proti kateri teče postopek za izgon ali za izročitev.“

Listina

- 4 Člen 6 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) z naslovom „Pravica do svobode in varnosti“ določa:

„Vsakdo ima pravico do svobode in varnosti.“

5 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

[...]

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP] in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.

[...]

7. Sodišča Unije in držav članic ustrezno upoštevajo pojasnila, pripravljena kot vodilo za razlago te listine.“

Direktiva 2008/115/ES

6 V uvodni izjavi 4 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) je navedeno:

„Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila.“

7 Člen 3 Direktive 2008/115, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 [Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1)] ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

[...]

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

[...]“

8 Člen 7 Direktive 2008/115, naslovljen „Prostovoljni odhod“, določa:

„1. V odločbi o vrnitvi se določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni, brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 in 4. Države članice lahko v svoji nacionalni zakonodaji navedejo, da je tako obdobje zagotovljeno le, če zadevni državljan tretje države za to zaprosi. V tem primeru države članice obvestijo zadevne državljane tretjih držav o možnosti vložitve takšne vloge.

Obdobje, določeno v prvem pododstavku, ne izključuje možnosti, da zadevni državljani tretje države odidejo prej.

2. Države članice lahko, kadar je to potrebno, obdobje za prostovoljni odhod podaljšajo za ustrezno obdobje, ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi.

3. V obdobju za prostovoljni odhod se lahko naložijo določene obveznosti, namenjene preprečevanju nevarnosti pobega, kot so redno javljanje organom, položitev ustrezne finančne garancije, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu.

4. Če obstaja nevarnost pobega ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavržena kot očitno neutemeljena ali lažna ali če zadevna oseba ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost, se države članice lahko vzdržijo odobritve obdobja za prostovoljni odhod ali odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni.“

9 Člen 8 te direktive, naslovljen „Odstranitev“, v odstavku 1 določa:

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

10 Člen 11 Direktive 2008/115, naslovljen „Prepoved vstopa“, določa:

„1. Odločbam o vrnitvi se priloži prepoved vstopa, če:

(a) obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno, ali

[...]

2. Trajanje prepovedi vstopa se določi ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera in načeloma ne traja več kot pet let. Pet let se lahko prekorači, če državljan tretje države predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti.

[...]“

Direktiva 2013/32/EU

11 Člen 2 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, str. 60), naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

[...]

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

[...]

- (p) ‚ostati v državi članici‘ pomeni ostati na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava;
- (q) ‚naknadna prošnja‘ pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo, vključno s primeri, ko je prosilec prošnjo izrecno umaknil, in primeri, ko je organ za presojo prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku v skladu s členom 28(1).

[...]“

- 12 Člen 9 Direktive 2013/32, naslovljen „Pravica ostati v državi članici do zaključka obravnave prošnje“, določa:

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

2. Države članice lahko naredijo izjemo le, kadar oseba poda naknadno prošnjo iz člena 41 ali kadar bodo predale ali izročile osebo drugi državi članici na podlagi evropskega naloga za prijetje [...] ali na kakšni drugi podlagi ali tretji državi ali mednarodnim kazenskim sodiščem.

[...]“

Direktiva 2013/33

- 13 V uvodnih izjavah od 15 do 18, 20 in 35 Direktive 2013/33 je navedeno:

- „(15) Pridrzanje prosilcev bi bilo treba uporabljati v skladu z osnovnim načelom, da se osebe ne bi smelo pridržati zgolj zato, ker prosijo za mednarodno zaščito, zlasti v skladu z mednarodnimi pravnimi obveznostmi držav članic ter členom 31 Ženevske konvencije [o statusu beguncev z dne 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kot je bila dopolnjena s Protokolom iz New Yorka z dne 31. januarja 1967]. Prosilce se sme pridržati le v zelo jasno opredeljenih izjemnih okoliščinah, ki jih določa ta direktiva, ter ob upoštevanju načela nujnosti in sorazmernosti tako glede načina kot tudi namena takega pridrzanja. Kadar je prosilec pridržan, bi moral imeti dejanski dostop do potrebnih procesnih jamstev, kot je pravno sredstvo pred nacionalnim sodnim organom.
- (16) Države članice glede upravnih postopkov v zvezi z razlogi za pridrzanje glede pojma ‚primerna skrbnost‘ sprejmejo vsaj konkretne in smiselne ukrepe za zagotovitev, da je mogoče razloge za pridrzanje preveriti v najkrajšem možnem času ter da obstaja realna možnost, da bo tako preverjanje lahko tudi uspešno opravljeno v najkrajšem možnem času. Pridrzanje ne sme biti daljše, kot je razumno potrebno za dokončanje vseh zadevnih postopkov.
- (17) Razlogi za pridrzanje, določeni v tej direktivi, ne posegajo v druge razloge za pridrzanje, vključno z razlogi za pridrzanje v okviru kazenskega postopka, ki se uporabljajo po nacionalnem pravu, ki niso povezani s prošnjo državljanu tretje države ali osebe brez državljanstva za mednarodno zaščito.

(18) Pridržani prosilci bi morali biti obravnavani s polnim spoštovanjem človeškega dostojanstva in njihov sprejem bi moral biti posebej oblikovan tako, da ustreza njihovim potrebam v tej situaciji. Države članice bi morale zlasti zagotoviti, da se uporablja člen 37 Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah [, ki je bila 20. novembra 1989 sklenjena v New Yorku in so jo ratificirale vse države članice].

[...]

(20) Da se bolje zagotovi telesna in psihološka integriteta prosilcev, bi moralo biti pridržanje zadnja možnost in bi se smelo uporabiti le, ko so že bili ustrezno preučeni vsi drugi ukrepi, ki ne vključujejo pripora. Pri vsakem drugem ukrepu, ki ne vključujejo pripora, je treba spoštovati temeljne človekove pravice prosilcev.

[...]

(35) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z [Listino]. Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 in 47 Listine ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

14 Člen 2 Direktive 2013/33, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

[...]

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

[...]

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

[...]“

15 Člen 8 Direktive 2013/33, naslovljen „Pridržanje“, določa:

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

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

3. Prosilca se sme pridržati le:

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

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

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

- (d) kadar je prosilec pridržan zaradi postopka vračanja v skladu z Direktivo [2008/115], da bi se pripravila vrnitev in/ali izvedel postopek odstranitve, ter zadevna država članica lahko na podlagi objektivnih meril, vključno s tem, da je prosilec že imel priložnost začeti azilni postopek, sklepa, da je mogoče utemeljeno domnevati, da prošnjo podaja samo zato, da bi zadržal ali otežil izvedbo odločbe o vrnitvi;
- (e) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda;
- (f) v skladu s členom 28 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva [(UL L 180, str. 31)].

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.

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

¹⁶ Člen 9 Direktive 2013/33, naslovljen „Jamstva za pridržane prosilce“, določa:

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

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

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

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

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

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

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

[...]“

Nizozemsko pravo

17 Člen 8 zakona o tujcih iz leta 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*) (v nadaljevanju: zakon o tujcih) določa:

„Tujec ima pravico do zakonitega prebivanja na Nizozemskem samo:

[...]

(f) za čas do odločitve o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil [...], če je v skladu s tem zakonom ali določbo, sprejeto na njegovi podlagi, ali sodno odločbo ustrezno, da se tujca ne odstrani, dokler o prošnji ni odločeno.

[...]“

18 Člen 30a zakona o tujcih določa:

„1. Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil [...] se lahko razglasi za nedopustno v smislu člena 33 direktive o azilnih postopkih, če:

[...]

(d) je tujec vložil naknadno prošnjo za azil, ki je ni utemeljil z novimi elementi ali dejstvi ali ne da bi nastali novi elementi ali dejstva, ki bi lahko bili pomembni za presojo prošnje; ali

[...]

3. Podrobna pravila o načinih uporabe odstavka 1 se lahko določijo s splošnim upravnim aktom ali na njegovi podlagi.“

19 Člen 59b zakona o tujcih določa:

„1. Kadar gre za prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil, lahko minister za tujca, čigar prebivanje je zakonito v skladu s členom 8(f) [...], odredi pridržanje, če:

(a) je pridržanje nujno zaradi ugotovitve identitete ali državljanstva tujca;

(b) je pridržanje nujno zaradi pridobitve podatkov, ki so potrebni za presojo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil iz člena 28, zlasti če obstaja nevarnost pobega;

[...]

(d) tujec pomeni nevarnost za nacionalno varnost ali javni red v smislu člena 8(3)[, prvi pododstavek,] (e), Direktive [2013/33].

[...]

4. Pridržanje v skladu z odstavkom 1(d) traja največ šest mesecev.

5. Minister lahko pridržanje v skladu z odstavkom 1(d) podaljša za največ devet mesecev v primeru:

(a) zapletenih dejanskih in pravnih okoliščin v zvezi z obravnavo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil [...] in

(b) višjega javnega interesa ali višjega interesa nacionalne varnosti.“

20 Člen 3.1 Uredbe o tujcih iz leta 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) določa:

„[...]

2. Posledica vložitve prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje prosilca za azil [...] je ta, da je mogoče tujca odstraniti samo:

(a) če je ta vložil naknadno prošnjo po tem, ko je bila predhodna naknadna prošnja pravnomočno razglašena za nedopustno v skladu s členom 30a(1)(d) [zakona o tujcih] ali je bila pravnomočno zavrnjena kot očitno neutemeljena ali neutemeljena v skladu s členoma 30b ali 31 [zakona o tujcih], ne da bi nastali novi elementi ali dejstva, ki bi lahko bili pomembni za presojo prošnje;

[...]

3. Izjeme iz odstavka 2 se ne uporabljajo, če bi odstranitev pomenila kršenje [Ženevske] konvencije o statusu beguncev [z dne 28. julija 1951, kot je bila dopolnjena s Protokolom iz New Yorka z dne 31. januarja 1967], obveznosti iz prava Unije, [EKČP] ali konvencije o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

21 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 23. septembra 1995 vstopila na Nizozemsko in je istega dne vložila prvo prošnjo za azil. Prošnja je bila z odločbo z dne 18. januarja 1996 zavrnjena. Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 5. junija 1997 kot neutemeljeno zavrnilo tožbo tožeče stranke v postopku v glavni stvari zoper to odločbo. Sodba je postala pravnomočna.

22 Iz izpiska iz kazenske evidence, s katerim razpolaga predložitveno sodišče, izhaja, da je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari med 25. novembrom 1999 in 17. junijem 2015 zaradi kršitev, večinoma tatvin, 36-krat obsojena na različne kazni, od denarne kazni do kazni zapora.

23 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 19. decembra 2012 vložila drugo prošnjo za azil, vendar jo je 24. decembra 2012 umaknila.

24 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 8. julija 2013 vložila tretjo prošnjo za azil. Državni sekretar je z odločbo z dne 8. januarja 2014 to prošnjo zavrnil, ji odredil, da mora nemudoma zapustiti Evropsko unijo, in zoper njo izdal desetletno prepoved vstopa. Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 4. aprila 2014 kot neutemeljeno zavrnilo tožbo tožeče stranke v postopku v glavni stvari zoper to odločbo. Tudi ta sodba je postala pravnomočna.

25 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila 28. januarja 2015 zaradi tatvine in zaradi kršitve prepovedi vstopa prijeta na nizozemskem ozemlju. Za ti kršitvi je bila 11. februarja 2015 obsojena na dvomesečno zaporno kazen.

26 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 27. februarja 2015, medtem ko je prestajala kazen, vložila četrto prošnjo za azil, vendar zaradi njenega zdravstvenega stanja o tej novi prošnji med izvrševanjem kazni ni bilo odločeno.

27 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila 27. marca 2015, na dan, ko je končala prestajanje kazni, pridržana kot prosilka za azil, med drugim, da bi se lahko presodilo, ali je sposobna zaslišanja v zvezi z njeno prošnjo za azil.

28 Pridržanje se je končalo 9. aprila 2015, saj je obstajalo tveganje, da bo sicer prekoračeno najdaljše možno trajanje pridržanja, ki je bilo predpisano v takrat veljavni nacionalni zakonodaji.

- 29 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila 16. junija 2015 zaradi tatvine in zaradi kršitve prepovedi vstopa ponovno prijeta. Za ti kršitvi je bila 1. julija 2015 obsojena na trimesečno zaporno kazen. Kazen se je iztekla 14. septembra 2015.
- 30 Ker so na ta dan zdravstveni razlogi še vedno preprečevali, da bi bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari zaslišana v zvezi z njeno četrto prošnjo za azil, je bila kot prosilka za azil z odločbo z dne 14. septembra 2015 na podlagi člena 59b(1)(d) zakona o tujcih, ki v notranji pravni red prenaša člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33, ponovno pridržana. Po mnenju nizozemskih organov je bilo namreč pridržanje zainteresirane osebe – čeprav ima ta zaradi te četrte prošnje za azil na podlagi člena 8(f) zakona o tujcih pravico do zakonitega prebivanja na Nizozemskem – upravičeno zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda, ker je bila obsojena zaradi kršitev in ker je bila osumljena, da jih je storila še več.
- 31 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je zoper odločbo z dne 14. septembra 2015, na podlagi katere je bila pridržana, vložila tožbo in zahtevala plačilo odškodnine. Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 28. septembra 2015 to tožbo na prvi stopnji zavrnilo.
- 32 Izvedenec medicinske stroke je 28. septembra 2015 ugotovil, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari še vedno ni mogoče zaslišati v zvezi z njeno prošnjo za azil.
- 33 Pridržanje tožeče stranke v postopku v glavni stvari se je 23. oktobra 2015 prekinilo, da bi lahko odslužila neko drugo zaporno kazen, na katero je bila obsojena.
- 34 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v pritožbi, ki jo je na predložitveno sodišče vložila zoper sodbo Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) z dne 28. septembra 2015, trdi, da je njeno pridržanje v nasprotju s členom 5(1)(f), drugi del povedi, EKČP, ki določa, da je pridržanje tujca upravičeno le, če proti njemu teče postopek za izgon ali za izročitev. Pridržanje tujca v času, ko ta v pričakovanju odločitve o svoji prošnji za azil zakonito prebiva na Nizozemskem, naj bi bilo namreč v nasprotju s to določbo.
- 35 Glede na to trditev se predložitveno sodišče sprašuje, ali je člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 – z vidika člena 6 Listine – veljaven, pri čemer navaja, da v skladu s pojasnili k Listini pravice, ki jih določa člen 6 te listine, ustrezajo pravicam, ki jih zagotavlja člen 5 EKČP, in imajo v skladu s členom 52(3) Listine enak pomen in obseg kot pravice, ki jih zagotavlja EKČP.
- 36 V takih okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 veljaven z vidika člena 6 Listine:

1. v položaju, ko je državljani tretje države pridržan na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, (e), navedene direktive in ima v skladu s členom 9 Direktive 2013/32 pravico, da ostane v državi članici, dokler ni o njegovi prošnji za azil odločeno na prvi stopnji, in
2. ob upoštevanju Pojasnil k Listini, v skladu s katerimi omejitve, ki se lahko legitimno uvedejo za pravice iz člena 6 Listine, ne smejo presežati omejitev iz člena 5(1)(f) EKČP, in razlage zadnjenavedene določbe, ki jo je Evropsko sodišče za človekove pravice med drugim podalo v sodbi z dne 22. septembra 2015 v zadevi Nabil in drugi proti Madžarski, pritožba št. 62116/12, v skladu s katero je pridržanje prosilca za azil v nasprotju z navedeno določbo EKČP, če ni bilo odrejeno z namenom odstranitve?“

Nujni postopek

- 37 Raad van State (državni svet) je predlagal, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku iz člena 107 Poslovnika Sodišča.
- 38 Predložitveno sodišče predlog med drugim utemeljuje z dejstvom, da je tožeči stranki v postopku v glavni stvari trenutno odvzeta prostost. Pojasnilo je, da bo zadevna oseba po informacijah, ki jih je pridobilo od državnega sekretarja – čeprav se je njeno od 14. septembra 2015 trajajoče pridržanje končalo 23. oktobra 2015 – od tega datuma do 1. decembra 2015 prestajala kazen zapora („strafrechtelijke detentie“) in da bo po vsej verjetnosti po koncu prestajanja te kazni ponovno pridržana („vreemdelingenbewaring“).
- 39 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, opozoriti, da se s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na veljavnost člena 8(3), prvi odstavek, (e), Direktive 2013/33, zastavljajo vprašanja v zvezi s področji iz naslova V (ki se nanaša na območje svobode varnosti in pravice) iz tretjega dela PDEU. Torej se zanj lahko uporabi nujni postopek predhodnega odločanja.
- 40 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da je bila tožeči stranki v postopku v glavni stvari na dan preizkusa predloga za obravnavanje tega predloga za sprejetje predhodne odločbe po nujnem postopku odvzeta prostost. Čeprav na ta dan odvzem prostosti ni temeljil na členu 8(3), prvi odstavek, (e), Direktive 2013/33, ker je bil posledica izvrševanja kazni zapora, pa je ta odvzem prostosti s 23. oktobrom 2015 nasledil pridržanje, ki je bilo odrejeno na podlagi Direktive 2013/33. Poleg tega bo po prenehanju prestajanja kazni zapora po predvidevanjih nacionalnih organov ta tožeča stranka ponovno pridržana v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33.
- 41 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je četrti senat Sodišča 24. novembra 2015 na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca ugodil predlogu predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku. Poleg tega je navedeni senat odločil, da se zadeva zaradi dodelitve velikemu senatu predloži Sodišču.
- 42 Predložitveno sodišče, ki se je zavezalo, da bo posredovalo vse upoštevne informacije v zvezi s spremembami položaja tožeče stranke v postopku v glavni stvari, je 1. decembra 2015 Sodišču sporočilo, da je bila ta stranka tega dne ponovno pridržana (vreemdelingenbewaring) na podlagi člena 59b(1)(d) zakona o tujcih.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 43 Predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje v bistvu predlaga, naj Sodišče preizkusi veljavnost člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 z vidika člena 6 Listine.
- 44 Iz spisa izhaja, da je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari pridržana med drugim zaradi kršitev, ki jih je storila na nizozemskem ozemlju, in zato, ker je bila proti njej izdana odločba, s katero ji je bilo naloženo, naj zapusti to ozemlje, in ki ji je bila priložena prepoved vstopa, pri čemer sta obe odločbi postali pravnomočni. Predložitveno sodišče se sklicuje na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 5(1)(f) EKČP, med drugim na točko 38 zgoraj navedene sodbe Nabil in drugi proti Madžarski, ki jo je treba na podlagi člena 52(3) Listine upoštevati pri razlagi člena 6 te listine. V skladu s to sodno prakso naj bi bilo pridržanje prosilca za azil v nasprotju s to določbo EKČP, če ni bilo odrejeno z namenom odstranitve.
- 45 Najprej je treba spomniti, da čeprav so, kot potrjuje člen 6(3) PEU, temeljne pravice, ki so zagotovljene z EKČP, kot splošna načela del prava Unije in čeprav člen 52(3) Listine določa, da imajo pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, enak pomen in obseg, kot sta zanje določena z navedeno konvencijo, ta konvencija, dokler Unija ne postane njena pogodbenica, ni pravni

instrument, ki bi bil formalno vključen v pravni red Unije (sodbi Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 44, in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 45).

- 46 Preizkus veljavnosti člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 je treba tako opraviti zgolj z vidika temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina (v tem smislu glej sodbi Otis in drugi, C-199/11, EU:C:2012:684, točka 47, in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 46).
- 47 V zvezi s tem iz pojasnil k členu 6 Listine, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati pri njeni razlagi (v tem smislu glej sodbi Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 20, in Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, točka 54), izhaja, da pravice, ki jih določa člen 6 Listine, ustrezajo pravicam, ki jih zagotavlja člen 5 EKČP, in da omejitve, ki se lahko zakonito uvedejo pri izvajanju pravic iz prve od teh določb, ne smejo presegati omejitev, ki jih EKČP dopušča v besedilu druge od teh določb. Vendar je iz pojasnil k členu 52 Listine razvidno, da je namen odstavka 3 tega člena zagotoviti potrebno usklajenost med Listino in EKČP, „ne da bi to škodilo avtonomiji prava Unije in Sodišča Evropske unije“.
- 48 Poleg tega je treba v skladu s splošnim načelom razlage akt Unije, če je le mogoče, razlagati tako, da se ne vzbuja dvom o njegovi veljavnosti, in skladno s celotnim primarnim pravom ter predvsem z določbami Listine (sodbi McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, točka 44, in preveritev Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 40).
- 49 S tem ko dopušča pridržanje prosilca, če to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda, člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 omejuje izvrševanje pravice do svobode iz člena 6 Listine.
- 50 V skladu s členom 52(1) Listine pa mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve pri izvrševanju teh pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 51 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zadevna omejitev, ker izhaja iz direktive, ki je zakonodajni akt Unije, predpisana z zakonom.
- 52 Poleg tega člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 ne vpliva na bistveno vsebino pravice do svobode iz člena 6 Listine. Ta določba namreč ne odpravlja varovalk, državam članicam pa, kot izhaja iz besedila te določbe in iz besedila uvodne izjave 15 te direktive, možnost pridržanja prosilca daje le zaradi njegovega individualnega ravnanja in v izjemnih okoliščinah, ki so navedene v tej določbi, pri čemer te okoliščine sicer izhajajo iz sklopa pogojev, ki so navedeni v členih 8 in 9 te direktive.
- 53 Ker je zaščita nacionalne varnosti in javnega reda cilj, ki se želi doseči s členom 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33, je treba ugotoviti, da pridržanje na podlagi te določbe dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija. Poleg tega zaščita nacionalne varnosti in javnega reda prispeva tudi k zaščiti pravic in svoboščin drugih. V zvezi s tem člen 6 Listine določa pravico vsakogar ne le do svobode, ampak tudi do varnosti (v tem smislu glej sodbo Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 42).
- 54 V zvezi s sorazmernostjo ugotovljenega posega je treba spomniti, da načelo sorazmernosti v skladu z ustaljeno prakso Sodišča zahteva, naj ravnanje institucij Skupnosti ne prestopi meje tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa

povzročene neprijetnosti ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (v tem smislu glej sodbe Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, točka 45; Nelson in drugi, C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 71, in Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 50).

- 55 V zvezi s tem je pridržanje prosilca, kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda, že po svoji naravi ukrep, s katerim je javnost mogoče zaščititi pred nevarnostjo, ki jo lahko povzroča ravnanje take osebe, in je zato z njim mogoče doseči cilj, ki se mu sledi s členom 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33.
- 56 V zvezi s potrebnostjo pooblastila, ki ga imajo države članice na podlagi te določbe, da zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda prosilca pridržijo, je treba poudariti, da se morajo – glede na pomen pravice do svobode iz člena 6 Listine in glede na težo posega, kakršen je tak ukrep pridržanja, v to pravico – omejitve pri izvrševanju te pravice določiti v mejah tega, kar je nujno potrebno (glej po analogiji v zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega življenja sodbo Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 52).
- 57 Glede tega iz besedila, sistematike in nastanka člena 8 Direktive 2013/33 izhaja, da možnost iz odstavka 3, prvi pododstavek, (e), tega člena, da se prosilec zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda pridrži, obstaja le, če je izpolnjena vrsta pogojev, katerih namen je, da se uporaba takega ukrepa strogo omeji.
- 58 Prvič, iz besedila člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 izhaja, da je mogoče prosilca pridržati le, če zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda to „zahteva“.
- 59 Poleg tega je treba poudariti, da člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 izčrpno našteva različne razloge, s katerimi se lahko upraviči pridržanje – med njimi zaščito nacionalne varnosti ali javnega reda – in da vsak od teh razlogov ustreza določeni potrebi ter je samostojen.
- 60 Člen 8(3), drugi pododstavek, Direktive 2013/33 poleg tega določa, da se razlogi za pridržanje opredelijo v nacionalnem pravu. V zvezi s tem je treba spomniti, da morajo države članice, kadar jim puščajo določbe direktive polje proste presoje pri opredelitvi ukrepov za prenos v notranji pravni red, ki so prilagojeni različnim mogočim položajem, ob uporabi teh ukrepov ne zgolj razlagati nacionalno pravo v skladu z upošteveno direktivo, temveč tudi paziti, da se ne opirajo na tako razlago besedila teh direktiv, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami ali z drugimi splošnimi načeli prava Unije (v tem smislu glej sodbi Promusicae, C-275/06, EU:C:2008:54, točka 68, in N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 77).
- 61 Drugič, drugi odstavek člena 8 Direktive 2013/33, kot je razvidno iz uvodnih izjav 15 in 20 te direktive, močno omejuje možnost pridržanja, ki jo imajo države članice. Iz člena 8(1) navedene direktive namreč izhaja, da države članice osebe ne morejo pridržati zgolj zato, ker je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Poleg tega člen 8(2) te iste direktive zahteva, da se lahko pridržanje odredi le, če se to izkaže za potrebno ter na podlagi posamične presoje vsakega primera, če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Člen 8(4) Direktive 2013/33 določa, da države članice zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu, določena v nacionalnem pravu.
- 62 Dalje, člen 9(1) Direktive 2013/33 določa, da se prosilec pridrži za čim krajše obdobje in le tako dolgo, dokler veljajo razlogi iz člena 8(3) te direktive. Poleg tega mora biti v zvezi z odločbo o pridržanju izpolnjenih več procesnih in sodnih varovalk. Tako morajo biti v skladu s členom 9(2) in (4) te direktive v tej odločbi pisno navedeni dejanski in pravni razlogi, ki so podlaga za pridržanje, poleg tega pa je treba prosilca v jeziku, ki ga razume ali za katerega se razumno domneva, da ga razume, pisno seznaniti z določenimi informacijami. V členu 9(3) in (5) te direktive pa so podrobneje navedeni načini izvajanja sodnega nadzora nad zakonitostjo pridržanja, ki ga morajo zagotoviti države članice.

- 63 Tretjič, iz naslova 3, točka 4, obrazložitve Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (COM(2008) 815 final), na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2013/33, izhaja, da so bili pridržanje iz razloga zaščite nacionalne varnosti in javnega reda, enako kot trije drugi razlogi, ki so navedeni v tem predlogu in so bili kasneje povzeti v člen 8(3), prvi pododstavek, od (a) do (c), te direktive 2013/33, sprejeti na priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope v zvezi s pridržanjem prosilcev za azil z dne 16. aprila 2003 in na podlagi smernic urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) v zvezi z načeli in pravili, ki se uporabljajo pri pridržanju prosilcev za azil, z dne 26. februarja 1999. Iz točk 4.1 in 4.2. teh smernic, v različici, ki je bila sprejeta leta 2012, izhaja, po eni strani, da je pridržanje izreden ukrep, ki je lahko upravičen le, če ima legitimen namen, in da je zaradi treh razlogov, ki so na splošno skladni z mednarodnim pravom, to je zaradi javnega reda, javnega zdravja in nacionalne varnosti, lahko pridržanje v posamičnem primeru nujno. Po drugi strani se lahko pridržanje uporabi le kot skrajno sredstvo, kadar se ugotovi, da je njegova uporaba nujna, razumna in sorazmerna glede na legitimen cilj.
- 64 Treba je dodati, da se stroga omejitev pooblastil, ki jih imajo pristojni nacionalni organi v zvezi s pridržanjem prosilcev na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33, zagotavlja tudi s sodno prakso Sodišča, ki je podalo razlago pojmov „nacionalna varnost“ in „javni red“ v drugih direktivah, ki se uporablja tudi za Direktivo 2013/33.
- 65 Sodišče je tako presodilo, da pojem „javni red“ vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki ogroža temeljni interes družbe (sodbi Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 60 in navedena sodna praksa, v zvezi s členom 7(4) Direktive 2008/115 in T., C-373/13, EU:C:2015:413, točka 79 in navedena sodna praksa, v zvezi s členoma 27 in 28 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 66 V zvezi s pojmom „javna varnost“ iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ta pokriva tako notranjo kot zunanjo varnost države članice in da zato ogrožanje delovanja institucij in temeljnih javnih služb ter preživetje prebivalstva pa tudi tveganje resnih motenj v zunanjih odnosih ali mirnem sožitju med narodi ali ogrožanje vojaških interesov lahko vplivajo na javno varnost (v tem smislu glej sodbo Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točki 43 in 44).
- 67 Ogrožanje nacionalne varnosti ali javnega reda torej lahko pridržanje ali nadaljevanje pridržanja prosilca na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 z vidika nujnosti upraviči le pod pogojem, da njegovo individualno ravnanje pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe ali notranjo ali zunanjo varnost zadevne države članice (v tem smislu glej sodbo T., C-373/13, EU:C:2015:413, točki 78 in 79).
- 68 Člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 tudi glede na druge cilje ni nesorazmeren. V zvezi s tem je treba poudariti, da je ta določba rezultat uravnoteženega razmerja med zelenim ciljem v splošnem interesu, to je zaščito nacionalne varnosti in javnega reda, in posegom v pravico do svobode, ki ga pomeni pridržanje (po analogiji glej sodbo Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točki 72 in 77).
- 69 Na tako določbo namreč ni mogoče opreti ukrepa pridržanja, če pristojni nacionalni organi niso prej v vsakem primeru posebej preverili, ali je nevarnost, ki jo oseba pomeni za nacionalno varnost ali javni red, vsaj enaka teži posega, ki ga tak ukrep pomeni za pravico do svobode te osebe.

- 70 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije, s tem ko je sprejel člen 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33, spoštoval pravično ravnovesje med pravico prosilca do svobode in zahtevami, ki izhajajo iz zaščite nacionalne varnosti in javnega reda.
- 71 V zvezi z uporabo zahtev, ki izhajajo zlasti iz načela sorazmernosti, je treba v kontekstu zadeve, kakršna je v postopku v glavni stvari, in zato da bi se predložitvenemu sodišču zagotovil popoln odgovor, izpostaviti, da so, v skladu z navedbami predložitvenega sodišča, ki so povzete v točkah 30 in 44 te sodbe, razlogi za pridržanje tožeče stranke v postopku v glavni stvari v bistvu povezani s kršitvami, ki jih je storila na nizozemskem ozemlju, in z dejstvom, da je bila proti njej izdana odločba, s katero ji je bilo naloženo, naj zapusti to ozemlje, ki ji je bila priložena desetletna prepoved vstopa, obe odločbi pa sta postali pravnomočni.
- 72 Najprej, v zvezi z zadnjo okoliščino je treba izpostaviti, da v skladu s členom 11(2) Direktive 2008/115 trajanje prepovedi vstopa, ki se določi ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera, načeloma ne presega petih let. Vendar pa se lahko v skladu z isto določbo to obdobje prekorači, če zadevna oseba predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti.
- 73 V teh okoliščinah lahko razlogi, na podlagi katerih so nacionalne oblasti šteje, da individualno ravnanje tožeče stranke v postopku v glavni stvari predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti v smislu člena 11(2) Direktive 2008/115, upravičijo tudi pridržanje iz razlogov zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda v smislu člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33. Vendar pa je treba preveriti, ali je bilo pridržanje odrejeno ob strogem upoštevanju načela sorazmernosti in ali ti razlogi še vedno veljajo.
- 74 Okoliščina, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, po tem ko sta bili proti njej izdani odločba, s katero ji je bilo naloženo, naj zapusti nizozemsko ozemlje, in desetletna prepoved vstopa, vložila novo prošnjo za mednarodno zaščito, ni ovira za to, da se proti njej sprejme ukrep pridržanja na podlagi člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33. S takim pridržanjem se namreč prosilcu ne odvzema pravica, da na podlagi člena 9(1) Direktive 2013/32 izključno zaradi postopka mednarodne zaščite ostane v državi članici, dokler pristojni organ o njegovi prošnji za mednarodno zaščito ne izda odločbe v postopku na prvi stopnji.
- 75 V zvezi z navedbo predložitvenega sodišča, da v skladu z njegovo sodno prakso prošnja za azil, ki jo vložijo oseba, zoper katero teče postopek vračanja, neposredno povzroči razveljavitev vseh odločb o vrnitvi, ki so bile prej sprejete v okviru tega postopka, je treba poudariti, da se zaradi zagotovitve polnega učinka Direktive 2008/115 vsekakor zahteva, da se na podlagi te direktive začeti postopek, v katerem je bila izdana odločba o vrnitvi – ki ji je po potrebi priložena prepoved vstopa – lahko nadaljuje v fazi, v kateri je bil prekinjen zaradi vložitve prošnje za mednarodno zaščito, in to takoj ko je bila ta prošnja na prvi stopnji zavrnjena. Države članice imajo namreč obveznost, da ne ovirajo uresničevanja cilja te direktive, to je vzpostavitve učinkovite politike odstranitve in repatriacije nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (v tem smislu glej sodbo El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 59).
- 76 V zvezi s tem iz dolžnosti lojalnosti držav članic, ki izhaja iz člena 4(3) PEU in je povzeta v točki 56 sodbe El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), in iz zahtev po učinkovitosti, na katere je opozorjeno med drugim v uvodni izjavi 4 Direktive 2008/115, izhaja, da morajo države članice čim hitreje izpolniti obveznost iz člena 8 te direktive, da v primerih iz odstavka 1 tega člena izvedejo odstranitev (v tem smislu glej sodbo Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, točki 43 in 45). Ta obveznost pa ne bi bila spoštovana, če bi se odstranitev odlagala zato, ker se po tem, ko je bila prošnja za mednarodno zaščito na prvi stopnji zavrnjena, postopek, kakršen je opisan v prejšnji točki, ne bi nadaljeval v fazi, v kateri je bil prekinjen, temveč bi se moral začeti znova.

- 77 Nazadnje, treba je spomniti, da kolikor Listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, člen 52(3) določa, da sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Pri razlagi člena 6 Listine je treba torej upoštevati člen 5(1) EKČP. Vendar pa zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 ni kršil ravni varstva, ki ga zagotavlja člen 5(1)(f), drugi del povedi, EKČP.
- 78 Ta določba namreč, kot izhaja iz njenega besedila, omogoča zakonito pridržanje osebe, proti kateri teče postopek za izgon ali za izročitev. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav je Evropsko sodišče za človekove pravice v točki 29 zgoraj navedene sodbe Nabil in drugi proti Madžarski presodilo, da je lahko odvzem prostosti na podlagi te določbe upravičen le, ko teče postopek za izgon ali za izročitev, in da v primeru, ko ta postopek ni bil voden s potrebno skrbnostjo, pridržanje z vidika te določbe ni več zakonito, ta sodba Evropskega sodišča za človekove pravice ne izključuje možnosti, da država članica – ob upoštevanju varovalk, ki so v tej sodbi določene – pridržani državljan tretje države, proti kateremu je bila pred vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito izdana odločba o vrnitvi, ki ji je bila priložena prepoved vstopa.
- 79 Evropsko sodišče za človekove pravice je tudi pojasnilo, da dejstvo, da azilni postopek še poteka, še ne pomeni, da se pridržanje osebe, ki je vložila prošnjo za azil, ne izvaja „z namenom izгона“, saj lahko morebitna zavrnitev te prošnje povzroči izvršitev že sprejetih ukrepov za odstranitev (ESČP, zgoraj navedena sodba Nabil in drugi proti Madžarski, točka 38).
- 80 Kot je bilo ugotovljeno v točkah 75 in 76 te sodbe, se mora na podlagi Direktive 2008/115 začeti postopek, v katerem je bila izdana odločba o vrnitvi – ki ji je po potrebi priložena prepoved vstopa – nadaljevati v fazi, v kateri je bil prekinjen zaradi vložitve prošnje za mednarodno zaščito, in to takoj, ko je bila ta prošnja na prvi stopnji zavrnjena, tako da ta postopek v smislu člena 5(1)(f), drugi del povedi, EKČP, še vedno „teče“.
- 81 Treba je poudariti še, da iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 5(1) EKČP izhaja, da mora biti izvršitev ukrepa odvzema prostosti, da bi bila skladna s ciljem zaščite posameznika proti arbitrarnim posegom, med drugim brez elementov slabe vere ali prevare s strani organov, skladna z namenom omejitev, ki so dopuščene v ustrezni točki člena 5(1) EKČP, poleg tega pa mora med odvzemanjem prostosti in navajanim razlogom obstajati sorazmernost (v tem smislu glej sodbo ESČP v zadevi Saadi proti Združenemu kraljestvu, št. 13229/03, točke od 68 do 74, CEDH 2008). Kot pa izhaja iz navedb v zvezi s preizkusom veljavnosti člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 z vidika člena 52(1) Listine, prvonavedeni člen – katerega vsebina je glede na sistematiko te določbe strogo omejena – tem zahtevam ustreza.
- 82 Na vprašanje za predhodno odločanje je treba torej odgovoriti, da preizkus člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33 ni razkril nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost te določbe z vidika členov 6 ter 52(1) in (3) Listine.

Stroški

- 83 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 (veliki senat) razsodilo:

Preizkus člena 8(3), prvi pododstavek, (e), Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito ni razkril nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost te določbe z vidika členov 6 ter 52(1) in (3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Podpisi