



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. septembra 2017*

„Predhodno odločanje – Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Direktiva 2013/32/EU – Člen 9 – Pravica ostati v državi članici med odločanjem o prošnji – Direktiva 2013/33/EU – Člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b) – Pridržanje – Preverjanje identitete ali državljanstva – Ugotovitev elementov, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito – Veljavnost – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člena 6 in 52 – Omejitev – Sorazmernost“

V zadevi C-18/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (prvostopenjsko sodišče v Haagu, oddelek v Harlemu, Nizozemska) z odločbo z dne 13. januarja 2016, ki je na Sodišče prispela 13. januarja 2016, v postopku

K.

proti

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik senata, E. Juhász, C. Vajda, sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nizozemsko vlado M. Bulterman in M. Noort, agentki,
- za belgijsko vlado M. Jacobs in C. Pochet, agentki,
- za estonsko vlado K. Kraavi-Käerdi, agentka,
- za Irsko E. Creedon, L. Williams in A. Joyce, agenti,
- za Evropski parlament T. Lukácsi in R. van de Westelaken, agenta,

* Jezik postopka: nizozemščina.

- za Svet Evropske unije M. Chavier F. Naert in K. Pleśniak, agenti,
 - za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, H. Krämer in G. Wils, agenti,
- po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 4. maja 2017
- izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 8(3), prvi pododstavek, točki (a) in (b), 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med K. in Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni sekretar za varnost in pravosodje, Nizozemska) glede pridržanja K.

Pravni okvir

EKČP

- 3 Člen 5 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP), podpisane v Rimu 4. novembra 1950, naslovljen „Pravica do svobode in varnosti“, v odstavku 1 določa:

„Vsakdo ima pravico do prostosti 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.“

Pravo Unije

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 osebne 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 2011/95/EU

- 6 Direktiva 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, p. 9) v členu 4 z naslovom „Obravnavanje dejstev in okoliščin“ določa:

„1. Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čim prej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.

2. Elementi iz odstavka 1 so izjave prosilca in vsa dokumentacija, s katero razpolaga prosilec, glede svoje starosti, porekla, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, identitete, državljanstva(-ev), držav(-e) in kraja(-ev) prejšnjega prebivališča, prejšnjih prošenj za azil, prepotovanih poti, potovalnih dokumentov ter razlogov za prošnjo za mednarodno zaščito.

[...]“

Direktiva 2013/32/EU

- 7 Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60), v členu 2 z naslovom „Opredelitev pojmov“ določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (c) ‚prosilec‘ pomeni državljana 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;

[...]“

- 8 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Pravica ostati v državi članici do zaključka obravnave prošnje“, v odstavku 1 določa:

„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 v državi članici ne pomeni upravičenosti do dovoljenja za prebivanje.“

- 9 Člen 13 iste direktive, naslovljen „Obveznosti prosilcev“, v odstavku 1 določa:

„Države članice prosilcem naložijo obveznost sodelovanja s pristojnimi organi, da se ugotovijo njihova identiteta in drugi elementi iz člena 4(2) Direktive 2011/95/EU. [...]“

Direktiva 2013/33

- 10 V uvodnih izjavah 2, 12, 15, 17, 20 in 35 Direktive 2013/33 je navedeno:

„(2) Skupna azilna politika, vključno s skupnim evropskim azilnim sistemom, je sestavni del cilja Evropske unije, da bi se postopoma uvedlo območje svobode, varnosti in pravice, odprto za tiste, ki jih okoliščine prisilijo v zakonito iskanje zaščite v Uniji. [...]“

[...]

(12) Harmonizacija pogojev za sprejem prosilcev bi morala pomagati omejiti sekundarno gibanje prosilcev, na katero vplivajo različni pogoji za njihov sprejem.

[...]

(15) Pridržanje prosilcev bi bilo treba uporabljati v skladu z osnovnim načelom, da se osebe ne bi smelo pridržati zgolj zato, ker prosi 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 pridržanja. Kadar je prosilec pridržan, bi moral imeti dejanski dostop do potrebnih procesnih jamstev, kot je pravno sredstvo pred nacionalnim sodnim organom.

[...]

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

[...]

(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.“

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

[...]“

12 Člen 8 navedene direktive, naslovljen „Pridržanje“, določa:

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

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

3. Prosilca se sme pridržati le:

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

(b) da se določijo [ugotovijo] 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;

[...]

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

[...]

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.“

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

„1. Prosilca se pridržni 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

14 Člen 8 Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: zakon o tujcih) določa:

„Tujec ima pravico do zakonitega prebivanja na Nizozemskem le:

[...]

f) za čas do odločitve o prošnji za izdajo [dovoljenja za začasno prebivanje (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;

[...]

h) za čas odločitve o pritožbi ali tožbi, če je v skladu s tem zakonom ali določbo, sprejeto na njegovi podlagi, ali sodno odločbo ustrezno, da se tujca ne odstrani, dokler o pritožbi ali tožbi ni odločeno;

[...]“

15 Člen 28 zakona o tujcih določa:

„Naš minister je pristojen:

za sprejetje prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje;

[...]“

16 Člen 59b zakona o tujcih določa:

„1. Naš minister lahko odredi pridržanje tujca, ki zakonito prebiva na podlagi člena 8(f) [...], kadar je to povezano [s prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje (azil)], če:

- a) je pridržanje nujno za ugotovitev identitete ali državljanstva tujca;
- b) je pridržanje nujno za pridobitev podatkov, potrebnih za presojo prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 28, zlasti če obstaja nevarnost, da bi prosilec pobegnil;

[...]

2. Pridržanje na podlagi člena 1(a), (b) ali (c) ne sme trajati več kot štiri tedne, razen če se uporablja člen 39 zakona o tujcih. V tem primeru pridržanje ne sme presegati šestih tednov.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 17 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ki je državljan tretje države, je prispela na amsterdamsko letališče Schiphol (Nizozemska) 30. novembra 2015 z letalom z Dunaja (Avstrija). Istega dne je nameravala leteti v Edinburg (Združeno kraljestvo).
- 18 Pri kontroli dokumentov pred vkrcanjem na letalo za Edinburg je bila tožeča stranka osumljena, da uporablja lažni potni list, zaradi česar je bila priprta.
- 19 Kazensko sodišče je 15. decembra 2015 razglasilo kazenski pregon državnega tožilstva proti tožeči v postopku v glavni stvari za nedopusten. Z odredbo „takojšen izpust“ z dne 16. decembra 2015 je bil odrejen njen izpust na prostost.
- 20 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 17. decembra 2015 vložila prošnjo za azil. Na podlagi odločbe z istega dne ji je bilo omejeno gibanje na podlagi člena 59b(1)(a) in (b) zakona o tujcih, ki v nacionalno pravo prenaša člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33. Odločba je bila utemeljena s potrebo po uporabi takega ukrepa za ugotovitev identitete oziroma državljanstva te tožeče stranke kot tudi zaradi ugotovitve elementov, potrebnih za presojo njegove prošnje, ob obstoju nevarnosti pobega.
- 21 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 17. decembra 2015 vložila pritožbo zoper odločbo o pridržanju in hkrati zahtevala odškodnino.
- 22 Na obravnavi pred predložitvenim sodiščem je bil K. 28. decembra 2015 enkrat zaslišan glede svoje prošnje za azil, ne da bi bilo o tej prošnji že odločeno. Tako na dan razglasitve predložitvene odločbe ni bila zanj sprejeta nobena odločba o vrnitvi.
- 23 V okviru zadeve v glavni stvari K. trdi, da je člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 v nasprotju s členom 5 EKČP in zato tudi s členom 6 Listine.
- 24 Predložitveno sodišče opozarja na podobnost med postopkom v glavni stvari in postopkom, v katerem je bila izrečena sodba z dne 15. februarja 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), ki se je nanašala na veljavnost člena 8(3), prvi pododstavek, (e), navedene direktive.

- 25 Tako kot z vprašanji, ki jih je postavilo Raad van State (državni svet, Nizozemska) v postopku, v katerem je bila izdana navedena sodba, se tudi predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari sprašuje o veljavnosti člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), iste direktive, z vidika člena 6 Listine.
- 26 Tako kot Raad van State (državni svet) tudi rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (prvostopenjsko sodišče v Haagu, oddelek v Haarlemu, Nizozemska) po eni strani pojasnjuje, da glede na Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) pravice, ki jih določa člen 6, ustrezajo pravicam, ki jih zagotavlja člen 5 EKČP, in imajo v skladu s členom 52(3) Listine enako vsebino in obseg. Iz tega naj bi izhajalo, da omejitve, ki se lahko zanje legitimno uvedejo, ne smejo presegati omejitev iz člena 5 EKČP.
- 27 Predložitveno sodišče se po eni strani sklicuje na točko 29 sodbe ESČP z dne 22. septembra 2015, Nabil in drugi proti Madžarski (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), v skladu s katero je odvzem prostosti na podlagi člena 5(1)(f), drugi del povedi, EKČP utemeljen samo, če teče postopek za izgon ali za izročitve. Če ta postopek ni voden s potrebno skrbnostjo, pridržanje z vidika člena 5(1)(f) EKČP ni več utemeljeno. V postopku v glavni stvari naj ne bi bil v teku noben postopek za izgon ali za izročitve.
- 28 V teh okoliščinah je rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (prvostopenjsko sodišče v Haagu, oddelek v Harlemu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
- „Ali je člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 skladen s členom 6 Listine:
1. v položaju, ko je državljani tretje države pridržani v skladu s členom 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b) navedene direktive in ima v skladu s členom 9 Direktive 2013/32 pravico, da ostane v državi članici, dokler se o njegovi prošnji za azil ne odloči na prvi stopnji, in
 2. ob upoštevanju Pojasnil k Listini (UL 2007, C 303, str. 17), v skladu s katerimi omejitve, ki se lahko legitimno uvedejo za pravice iz člena 6 Listine, ne smejo presegati omejitev iz člena 5(1)(f) EKČP, in razlage zadnjenavedene določbe, ki jo je [ESČP] med drugim dalo v v sodbi z dne 22. septembra 2015 v zadevi Nabil in drugi proti Madžarski (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), v skladu s katero je pridržanje prosilca za azil v nasprotju z zgoraj navedenim členom 5(1)(f), če to pridržanje ni namenjeno odstranitvi?“
- 29 Predložitveno sodišče je 1. februarja 2016 obvestilo Sodišče, da je s sodbo z dne 25. januarja 2016 ugodilo tožbi tožeče stranke v postopku v glavni stvari proti ukrepu pridržanja, ki je bil takrat veljaven, in odredilo odpravo tega ukrepa od zadnjenavedenega datuma naprej.

Postopek pred Sodiščem

- 30 Na predlog predložitvenega sodišča je pristojni senat preučil potrebo, da se ta zadeva obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja iz člena 107 Poslovnika Sodišča. Ta senat je 1. februarja 2016 po opredelitvi generalne pravobranilke odločil, da temu predlogu ne ugoditi.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 31 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu predlaga, naj Sodišče preizkusi veljavnost člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 z vidika člena 6 Listine.
- 32 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 z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 44, in z dne 5. aprila 2017, Orsi et Baldetti, C-217/15 in C-350/15, EU:C:2017:264, točka 15 in navedena sodna praksa). Preizkus veljavnosti člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 je treba tako opraviti zgolj z vidika temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina (glej v tem smislu sodbi z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 46 in navedena sodna praksa, in z dne 28. julija 2016, Conseil des ministres, C-543/14, EU:C:2016:605, točka 23).

- 33 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), te direktive omogoča pridržanje prosilca za mednarodno zaščito, da se ugotovi ali preveri njegova identiteta ali državljanstvo oziroma da se ugotovijo elementi, na katerih temelji njegova prošnja, ki jih brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo pobegnil. S tem, ko dopušča takšen ukrep, ta člen omejuje izvrševanje pravice do svobode iz člena 6 Listine.
- 34 V skladu s členom 52(1) Listine pa mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, določeno 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.
- 35 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je omejitev izvrševanja pravice do svobode iz člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 določena z zakonodajnim aktom Unije in ne vpliva na bistveno vsebino pravice do svobode iz člena 6 Listine. Člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), te direktive namreč ne odpravlja varovalk, državam članicam pa, kot izhaja iz besedila te določbe in iz besedila uvodne izjave 15 te direktive, daje možnost pridržanja prosilca 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 navedene direktive (glej po analogiji sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točki 51 in 52).
- 36 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 56 in 58 sklepnih predlogov, je iz člena 78 PDEU razvidno, da je pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na uporabi skupnih meril v državah članicah, cilj v splošnem interesu, ki ga priznava Unija. Med drugim ta sistem prispeva, v skladu z uvodno izjavo 2 Direktive 2013/33, k doseganju cilja Unije glede postopnega oblikovanja območja svobode, varnosti in pravice, odprtega osebam, ki jih okoliščine prisilijo k legitimnemu iskanju zaščite v Uniji. Ukrep, ki temelji na razlogih, ki so navedeni v členu 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), te direktive, pa je v skladu s ciljem zagotoviti pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema, s tem da omogoča ugotovitev identitete oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, in ali izpolnjujejo pogoje za pridobitev takšne zaščite, da se prepreči, če to ni tako, vstop in protizakonito prebivanje na ozemlju Unije.
- 37 V zvezi s sorazmernostjo ugotovljenega posega je treba spomniti, da načelo sorazmernosti v skladu z ustaljeno prakso Sodišča zahteva, da se z akti institucij Unije ne prestopi meja 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 (sodbi z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 54 in navedena sodna praksa, in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi, C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 38 V okviru ocene sorazmernosti tega posega je treba upoštevati, da je v skladu s členom 13(1) Direktive 2013/32 obveznost prosilcev za mednarodno zaščito sodelovanje s pristojnimi organi, zlasti da se ugotovijo njihova identiteta, njihovo državljanstvo ter razlogi, ki upravičujejo njihovo prošnjo, kar pomeni, da je treba predložiti, kadar je mogoče, zahtevana dokazila in, po potrebi, zahtevana pojasnila in informacije.

- 39 V teh okoliščinah pridržanje prosilca, da se ugotovi ali preveri njegova identiteta ali državljanstvo ali da se ugotovijo tisti elementi, na katerih temelji njegova prošnja za mednarodno zaščito, ki jih brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo pobegnil, omogoča, da prosilec ostane na voljo nacionalnim organom, zlasti zato, da ga ti lahko zaslišijo in da v nadaljevanju prispeva k preprečitvi morebitnega sekundarnega gibanja prosilcev v smislu uvodne izjave 12 Direktive 2013/33 in v skladu s ciljem 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 vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31) (glej v tem smislu sodbo z dne 17. marca 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točka 52). Iz tega je razvidno, da je ta ukrep že po svoji naravi zmožen zagotoviti pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema in lahko tudi prispeva k uresničevanju cilja, ki se ga želi doseči s členom 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), te direktive, kot je ugotovljeno v točki 36 te sodbe.
- 40 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 v to pravico, kakršen je tak ukrep pridržanja – omejitve pri izvrševanju te pravice določiti v mejah tega, kar je nujno potrebno (sodba z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 41 Glede tega iz besedila, sistematike in nastanka člena 8 Direktive 2013/33 izhaja, da mora to pooblastilo izpolnjevati vrsto pogojev, katerih namen je strogo omejiti uporabo tega ukrepa.
- 42 Prvič, člen 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 izčrpno našteva različne razloge, s katerimi se lahko upraviči pridržanje in vsak od teh razlogov ustreza določeni potrebi ter je samostojen (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 59). Glede tega iz besedila člena 8(3), prvi pododstavek, (a), navedene direktive izhaja, da se za prosilca lahko uporabi takšen ukrep samo, če ne navede svoje identitete ali državljanstva ali osebnih dokumentov, ki to izkazujejo, v nasprotju z obveznostjo sodelovanja. Ravno tako iz tega člena 8(3), prvi pododstavek, (b), izhaja, da se prosilca lahko pridržijo samo takrat, kadar določenih elementov, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito, „brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo prosilec pobegnil“.
- 43 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 (sodba z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 44 Drugič, Sodišče je že razsodilo, da drugi odstavek člena 8 Direktive 2013/33 močno omejuje možnost pridržanja, ki jo imajo države članice. Iz člena 8(1) navedene direktive namreč izhaja, da države članice določene osebe ne morejo pridržati zgolj zato, ker je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Poleg tega člen 8(2) navedene 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 drugih, manj prisilnih ukrepov. Člen 8(4) te iste direktive določa, da države članice zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitve finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu, določena v nacionalnem pravu (sodba z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 61).
- 45 Ravno tako člen 9(1) Direktive 2013/33 določa, da se prosilec pridržijo za čim krajše obdobje in le tako dolgo, dokler veljajo razlogi iz člena 8(3) te direktive. Poleg tega mora v skladu s členom 9, od (2) do (5), navedene direktive, odločba o pridržanju izpolnjevati pomembna procesna in sodna jamstva.

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 nekaterimi informacijami. V členu 9(3) in (5) Direktive 2013/33 pa so podrobneje navedeni načini izvajanja sodnega nadzora nad zakonitostjo pridržanja, ki ga morajo zagotoviti države članice (sodba z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 62).

- 46 Tretjič, Sodišče je prav tako ugotovilo, da razlogi za pridržanje, določeni v členu 8(3), prvi pododstavek, od (a) do (c), Direktive 2013/33, temeljijo na priporočilu Odbora ministrov Sveta Evrope v zvezi s pridržanjem prosilcev za azil z dne 16. aprila 2003 in na smernicah 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 katerih izhaja, v različici, ki je bila sprejeta leta 2012, da je po eni strani pridržanje izreden ukrep in po drugi strani, da se pridržanje lahko uporabi le kot skrajno sredstvo, kadar se ugotovi, da je njegova uporaba nujna, razumna in sorazmerna glede na legitimen cilj (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 63).
- 47 Omejitve v zvezi z izvrševanjem pravice, podeljene s členom 6 Listine, ki jih prinaša člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b) te direktive, glede na zastavljene cilje tudi niso nesorazmerne. V zvezi s tem je treba poudariti, da je navedeni člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), rezultat uravnoteženega razmerja med želenim ciljem v splošnem interesu, to je po eni strani pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki omogoča, da se odobri mednarodna zaščita prosilcem, ki jo resnično potrebujejo, in da se zavrnejo prošnje tistim, ki ne izpolnjujejo pogojev, in po drugi strani poseg v pravico do svobode, ki ga pomeni pridržanje.
- 48 Čeprav pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema v bistvu zahteva, da pristojni nacionalni organi razpolagajo z zanesljivimi informacijami, ki se nanašajo na identiteto ali državljanstvo prosilca za mednarodno zaščito in na elemente, na katerih temelji njegova prošnja, ta člen ne bi smel upravičiti tega, da se o ukrepih pridržanja odloči, ne da bi ti nacionalni organi prej v vsakem primeru posebej preverili, ali so ti sorazmerni z namenom. Takšno preverjanje zahteva, da se prepriča, da so vsi pogoji v točkah od 44 do 46 te sodbe izpolnjeni, in zlasti da se v vsakem konkretnem primeru pridržanje uporabi le kot skrajno sredstvo. Poleg tega je treba paziti, da pridržanje v nobenem primeru ne prekorači čim krajšega mogočega obdobja.
- 49 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba upoštevati, da je zakonodajalec Unije, s tem ko je sprejel člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33, spoštoval pravično ravnovesje med pravico prosilca do svobode na eni strani in zahtevami, ki se nanašajo na njegovo identifikacijo ali državljanstvo ali na ugotovitev elementov, na katerih temelji njegova prošnja, na drugi, ki ga zahteva pravilno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema.
- 50 Nazadnje je treba spomniti, da v delu, v katerem Listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, člen 52(3) Listine skuša zagotoviti potrebno usklajenost med pravicami iz zadnjenavedene Listine in ustreznimi pravicami, zagotovljenimi z EKČP, ne da bi to škodilo avtonomiji prava Unije in Sodišča Evropske unije (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, točka 50 in navedena sodna praksa). Pri razlagi člena 6 Listine je treba torej upoštevati člen 5(1) EKČP. Vendar pa zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 ni kršil ravni varstva, ki ga zagotavlja člen 5(1)(f) EKČP.
- 51 V obravnavani zadevi, čeprav iz predloga za predhodno odločanje izhaja, da se predložitveno sodišče sprašuje o vplivu drugega dela povedi člena 5(1)(f) EKČP na navedeni člen 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), ta predlog vendar ne vsebuje elementov, na podlagi katerih bi lahko ugotovili, da je dejansko stanje iz postopka v glavni stvari zajeto s to določbo EKČP, niti v kakšnem obsegu bi sodna praksa, ki izhaja iz sodbe ESČP z dne 22. septembra 2015, Nabil in drugi proti Madžarski (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), lahko vplivala na presojo navedenega člena 8(3), prvi

pododstavek, (a) in (b) v tej zadevi. Prav nasprotno, glede navedbe v tem predlogu, v skladu s katero tožeči stranki v postopku v glavni stvari ni bila izdana odločba o vrnitvi, se zdi, da izključuje, da bi bil postopek odstranitve ali izročitve proti njej v teku, v smislu tega drugega dela povedi.

- 52 Glede varstva, ki se nanaša na prvi del člena 5(1)(f) EKČP, po katerem se nikomur ne sme odvzeti prostosti, razen če gre za aretacijo ali pridržanje osebe, zato da se prepreči njen nezakoniti vstop na ozemlje, kot ga razlaga ESČP, je treba spomniti, da to varstvo ne nasprotuje temu, da se odredijo potrebni ukrepi pridržanja proti državljanom tretjih držav, ki so vložili prošnjo za mednarodno zaščito, če je takšen ukrep zakonit in izveden v pogojih, ki so v skladu s ciljem, da se zaščiti posameznika proti arbitrarnim posegom (glej v tem smislu, ESČP, 29. januar 2008, Saadi proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64 do 74, in 26. november 2015, Mahamed Jama proti Malti, CE:ECHR:2015:1126JUD001029013, § 136 do 140).
- 53 Kot pa izhaja iz navedb v zvezi s preizkusom člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 z vidika člena 52(1) Listine, prvonavedeni člen, katerega vsebina je glede na sistematiko te določbe strogo omejena, tem zahtevam ustreza.
- 54 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je na vprašanje za predhodno odločanje treba odgovoriti, da preizkus člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), Direktive 2013/33 ni razkril nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost te določbe z vidika člena 6 ter člena 52(1) in (3) Listine.

Stroški

- 55 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 (četrti senat) razsodilo:

Preizkus člena 8(3), prvi pododstavek, (a) in (b), 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 člena 6 ter člena 52(1) in (3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Podpisi