Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 4. oktobra 2024*

„Predhodno odločanje – Nujni postopek predhodnega odločanja – Mejna kontrola, azil in priseljevanje – Direktiva 2008/115/ES – Člen 15(2)(b) – Pridržanje državljana tretje države z namenom odstranitve – Direktiva 2013/33/EU – Člen 9 – Pridržanje prosilca za mednarodno zaščito – Uredba (EU) št. 604/2013 – Člen 28(2) – Pridržanje za namen predaje – Nezakonitost pridržanja – Člena 6 in 47Listine Evropske unije o temeljnih pravicah“

V zadevi C-387/24 PPU [Bouskoura],[i]

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (sodišče v Haagu, ki zaseda v Roermondu, Nizozemska) z odločbo z dne 4. junija 2024, ki je na Sodišče prispela 4. junija 2024, v postopku

C

proti

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin, sodniki, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. julija 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za C P. H. Hillen in R. M. Seth Paul, advocaten,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in A. Hanje, agentki,

– za Evropsko komisijo A. Baeckelmans, A. Katsimerou in F. van Schaik, agentke,

* Jezik postopka: nizozemščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15(2), tretji pododstavek, točka (b), Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98), člena 9(3), drugi pododstavek, Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) ter člena 28(4) 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; v nadaljevanju: Uredba Dublin III), v povezavi s členoma 6 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med C, državljanom tretje države, v zvezi s katerim poteka postopek vračanja, na eni strani, in Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar), na drugi strani, glede zakonitosti dveh zaporednih ukrepov pridržanja, ki ju je naložil ta organ.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

3 V uvodni izjavi 9 Direktive 2008/115 je navedeno:

„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 2005, L 326, str. 13])] 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.“

4 Člen 2(1) te direktive določa:

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

5 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.

2. Pridržanje odredijo upravni ali sodni organi.

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

Če so pridržanje odredili upravni organi, države članice:

(a) zagotovijo hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja, o kateri odločijo kar se da hitro po začetku pridržanja;

(b) ali zadevnemu državljanu tretje države zagotovijo pravico, da začne postopek, s katerim se [glede] zakonitost[i] pridržanja hitro pregleda [opravi hiter sodni pregled] kar se da hitro po sprožitvi ustreznega postopka. V tem primeru države članice nemudoma obvestijo zadevnega državljana tretje države o možnosti uvedbe takega postopka.

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

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

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

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

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

(a) nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, ali

(b) zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav.“

Direktiva 2013/33

6 V skladu s členom 2(h) Direktive 2013/33 pridržanje pomeni, „da država članica prosilca pridrži na nekem mestu, kjer se mu odvzame svoboda gibanja“.

7 Člen 8, od (1) do (3), te direktive določa:

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

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 [Dublin III].

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.“

8 Člen 9(3) Direktive 2013/33 določa:

„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.“

Uredba Dublin III

9 Člen 28(2) in (4) Uredbe Dublin III določa:

„2. Kadar obstaja znatna nevarnost, da bo oseba pobegnila, lahko države članice na podlagi presoje vsakega posameznega primera zadevno osebo pridržijo, da bi omogočile izvedbo postopkov za predajo v skladu s to uredbo, vendar le, če je ukrep pridržanja sorazmeren in ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov.

3. Pridržanje traja čim manj časa in ne sme trajati dlje, kot je razumno potrebno za skrbno izvedbo potrebnih upravnih postopkov vse do izvršitve predaje v skladu s to uredbo.

Kadar je oseba pridržana v skladu s tem členom, rok za predložitev zahteve za sprejem ali ponovni sprejem ni daljši od enega meseca od vložitve prošnje. Država članica, ki izvaja postopek v skladu s to uredbo, v takih primerih zaprosi za nujen odgovor. Tak odgovor se poda v dveh tednih od prejema prošnje. Če v dveh tednih odgovora ni, je to enakovredno sprejetju zahteve in posledica tega je obveznost sprejema ali ponovnega sprejema osebe, vključno z obveznostjo zagotovitve ustrezne ureditve za prihod.

Kadar je oseba pridržana v skladu s tem členom, se njena predaja iz države članice, ki daje zahtevo, v odgovorno državo članico izvede, kakor hitro je to praktično izvedljivo, najpozneje pa v šestih tednih po tem, ko je druga država članica implicitno ali eksplicitno odobrila zahtevo za sprejetje ali ponovno sprejetje zadevne osebe, ali od trenutka, ko preneha veljati odložilni učinek pritožbe ali ponovnega pregleda v skladu s členom 27(3).

Kadar država članica, ki daje zahtevo, zahteve za sprejem ali ponovni sprejem ne predloži v predpisanem roku ali če se predaja ne izvede v navedenem roku šestih tednov iz tretjega pododstavka, oseba več ne sme biti pridržana. Členi 21, 23, 24 in 29 se še naprej ustrezno uporabljajo.

4. Kar zadeva pogoje za pridržanje in zaščitne ukrepe, ki veljajo za pridržane osebe, se zaradi omogočanja postopkov predaje v odgovorno državo članico uporabljajo členi 9, 10 in 11 Direktive [2013/33].“

Nizozemsko pravo

10 Člen 59a(1) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000) z dne 23. novembra 2000 (Stb., 2000, št. 495; v nadaljevanju: zakon o tujcih) določa, da so lahko tujci, za katere se uporablja Uredba Dublin III, ob upoštevanju člena 28 te uredbe pridržani zaradi njihove predaje državi članici, odgovorni za obravnavanje njihove prošnje za mednarodno zaščito, ki je bila vložena na nizozemskem ozemlju.

11 Člen 59(1), *initio*, in točka (a), tega zakona določa, da lahko državni sekretar za tujega državljana, ki prebiva nezakonito, če to zahteva javni red ali nacionalna varnost, odredi pridržanje zaradi odstranitve z nizozemskega ozemlja.

12 Člen 94(1) in (6) navedenega zakona določa:

„1. Če je naš minister sprejel odločbo, s katero odredi ukrep odvzema prostosti iz členov 6, 6a, 58, 59, 59a in 59b, o tem obvesti sodišče najpozneje osemindvajseti dan po vročitvi te odločbe, razen

če je tujec že sam vložil tožbo. Takoj ko je sodišče obveščeno, se šteje, da je tujec vložil tožbo zoper odločbo, s katero je naložen ukrep odvzema prostosti. Tožba se nanaša tudi na priznanje odškodnine.

[…]

6. Če sodišče, ki odloča, meni, da je uporaba ali izvršitev zadevnega ukrepa v nasprotju s tem zakonom, ali če po tehtanju vseh zadevnih interesov meni, da ta ukrep ni utemeljen, tožbi ugodi. V tem primeru sodišče odredi odpravo ukrepa ali spremembo načina njegove izvršitve.“

13 Člen 96(1) in (3) istega zakona določa:

„1. Če se tožba iz člena 94 razglasi za neutemeljeno in tujec vloži tožbo zoper podaljšanje odvzema prostosti, sodišče zaključi predhodno preiskavo v enem tednu od prejema tožbe. Z odstopanjem od člena 8:57 Algemene wet bestuursrecht [(splošni zakon o upravnem pravu)] lahko sodišče brez soglasja strank odloči tudi, da se obravnava ne opravi.

[…]

3. Če sodišče, ki odloča, meni, da je uporaba ali izvršitev zadevnega ukrepa v nasprotju s tem zakonom, ali če po tehtanju vseh zadevnih interesov meni, da ta ukrep ni razumno utemeljen, tožbi ugodi. V tem primeru sodišče odredi odpravo ukrepa ali spremembo načina njegove izvršitve.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

14 Zoper C je bil 2. maja 2024 izdan ukrep pridržanja na podlagi člena 59a(1) zakona o tujcih (v nadaljevanju: prvi ukrep pridržanja). Državni sekretar je s sprejetjem tega ukrepa presodil, prvič, da C lahko spada na področje uporabe Uredbe Dublin III, drugič, da zaradi nevarnosti pobega predstavlja nezanemarljivo tveganje za javni red, in tretjič, da je Kraljevina Španija država članica, odgovorna za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bilo za zadevno osebo odrejeno pridržanje zaradi njene predaje v to državo članico.

15 Državni sekretar je 3. maja 2024 od španskih organov zahteval, naj na podlagi člena 18(1)(a) Uredbe Dublin III sprejmejo C. Ti organi so 14. maja 2024 to zahtevo zavrnili.

16 Državni sekretar je 17. maja 2024 ob 14.51 zoper C sprejel odločbo o vrnitvi, v kateri je kot sprejemno državo določil Maroko. Ker je ta organ ocenil, da obstaja nevarnost, da bi lahko zadevna oseba, ki je prebivala nezakonito, pred odstranitvijo pobegnila, je nato ob 14.52 na podlagi člena 59(1), *initio*, in točka (a), zakona o tujcih naložil ukrep pridržanja (v nadaljevanju: drugi ukrep pridržanja). Ta ukrep še vedno velja. Navedeni organ je istega dne ob 14.55 prvi ukrep pridržanja odpravil.

17 Zadevna oseba je zoper prvi in drugi ukrep pridržanja vložila tožbi pri rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (sodišče v Haagu, ki zaseda v Roermondu, Nizozemska), ki je predložitveno sodišče.

18 C pred tem predložitvenim sodiščem trdi, da je prvi ukrep pridržanja postal nezakonit 14. maja 2024, to je na dan, od katerega tega ukrepa glede na to, da je Kraljevina Španija zavrnila njegov sprejem, ni bilo več mogoče upravičiti s predajo zadevne osebe tej državi članici. Od tega datuma naj bi imel državni sekretar na podlagi sodne prakse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska) na voljo 48 ur, da odredi nadaljnje pridržanje zadevne osebe v priporu, in sicer na podlagi druge podlage, kot tiste, ki je utemeljevala prvi ukrep pridržanja. V obravnavanem primeru naj ta rok ne bi bil spoštovan, saj je ta organ drugi ukrep pridržanja sprejel šele 17. maja 2024. Zato C naj ne bi smel ostati v pridržanju in naj bi moral biti izpuščen na prostost še pred sprejetjem drugega ukrepa pridržanja.

19 Državni sekretar pred predložitvenim sodiščem trdi, da nezakonitost prvega ukrepa pridržanja ne vpliva na zakonitost drugega ukrepa pridržanja, ki samostojno upravičuje nadaljnje pridržanje zadevne osebe. Čeprav naj bi ta organ priznal obstoj napake v prvem ukrepu pridržanja in C ponudil odškodnino v višini 100 EUR, da bi mu povrnil škodo za nezakonito pridržanje, ki ga je bil deležen, pa trdi, da je bil prvi ukrep pridržanja v trenutku predložitve zadeve predložitvenemu sodišču že odpravljen in da zato tega ukrepa ni mogoče razglasiti za ničnega.

20 Predložitveno sodišče ugotavlja, da v skladu z nacionalno prakso, potrjeno s sodno prakso Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu), nezakonitost ukrepa pridržanja, izdanega zoper državljana tretje države, načeloma ne more vplivati na zakonitost ukrepa pridržanja, ki je bil zoper njega sprejet pozneje, tako da naj pristojno sodišče tega državljana zaradi te nezakonitosti ne bi moglo izpustiti na prostost. Ta praksa in ta sodna praksa naj bi bili poleg tega v skladu s členi 59, 59a, 94 in 96 zakona o tujcih, ki naj ne bi določali izrecno obveznosti pristojnega sodnega organa, da zadevno osebo nemudoma izpusti, če oceni, da je njeno pridržanje nezakonito.

21 Vendar pa predložitveno sodišče navaja, da je treba v skladu s členom 15(2) Direktive 2008/115 in členom 9(3) Direktive 2013/33 zadevno osebo „nemudoma“ izpustiti, če se izkaže, da je njeno pridržanje nezakonito.

22 Glede na obveznost nemudne izpustitve, ki jo določajo te določbe, se predložitveno sodišče sprašuje, ali ne bi moralo zadevne osebe izpustiti, čeprav ukrep pridržanja, na podlagi katerega je tej osebi trenutno odvzeta prostost, ni nezakonit, in sicer zgolj zato, ker prejšnji ukrep pridržanja, na podlagi katerega je bila navedeni osebi odvzeta prostost, ne izpolnjuje več pogojev za zakonitost.

23 V zvezi s tem navaja, prvič, da to vprašanje zahteva, da se ugotovi, ali je predmet nadzora pristojnega sodnega organa stanje „pridržanja“ ali pa mora ta organ svoj nadzor omejiti na morebitno nezakonitost veljavnega ukrepa pridržanja. Po mnenju predložitvenega sodišča bi bila v zadnjenavedenem primeru možnost izpustitve zadevne osebe na koncu odvisna od tega, kdaj se ta sklicuje na nezakonitost tega ukrepa, okoliščina, da je bilo pridržanje v preteklosti nezakonito, pa naj ne bi bila upoštevan element za analizo pristojnega sodnega organa. V tem primeru to sodišče naj ne bi moglo zagotoviti pravice do učinkovitega sodnega varstva, določene v členu 47 Listine.

24 Drugič, navedeno sodišče opozarja, da pravo Unije ne določa možnosti nadaljnjega pridržanja iz upravnih razlogov ali zaradi priprave na sprejetje novega ukrepa pridržanja, temveč zahteva takojšnjo izpustitev državljana tretje države, čigar pridržanje je nezakonito, ne glede na to, kdaj se presoja zakonitost tega pridržanja.

25 Tretjič, predložitveno sodišče navaja, da je v skladu s sodno prakso Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu) v primeru hude kršitve pravice do izpustitve mogoče odstopiti od pravila, v skladu s katerim nezakonitost prvega ukrepa pridržanja ne vpliva na zakonitost drugega ukrepa pridržanja.

26 Po mnenju predložitvenega sodišča temeljna narava pravice do svobode, določene v členu 6 Listine, in pravice do učinkovitega sodnega varstva govori v prid temu, da vsako pridržanje, odrejeno na podlagi nezakonitega ukrepa pridržanja, pomeni hudo kršitev teh pravic. Zato naj bi bilo treba zadevno osebo, če je bilo pridržanje v preteklosti nezakonito, nemudoma izpustiti, tudi če je pristojni organ na koncu nezakonitost odpravil.

27 V tem kontekstu plačilo odškodnine naj ne bi zagotavljalo ustreznega varstva pravic, določenih v členih 6 in 47 Listine. Pri določanju zneska odškodnine, ki se dodeli zadevni osebi, naj bi bilo treba upoštevati trajanje in resnost nezakonitega pridržanja.

28 Ker je v obravnavanem primeru pridržanje kljub nezakonitosti prvega ukrepa pridržanja trajalo več kot 48 ur in ker je bil drugi ukrep pridržanja sprejet šele po odpravi prvega ukrepa, naj bi lahko le takojšnja izpustitev zadevne osebe na prostost omogočila ustrezno varstvo njene pravice do učinkovitega sodnega varstva.

29 V teh okoliščinah je rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (sodišče v Haagu, ki zaseda v Roermondu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 15(2)[, tretji pododstavek,] *initio*, in točka (b), Direktive [2008/115], člen 9(3) Direktive [2013/33] in člen 28(4) Uredbe [Dublin III] v povezavi s členoma 6 in 47 [Listino] razlagati tako, da je sodni organ pridržano osebo vedno dolžan nemudoma izpustiti, če je v katerem koli trenutku med neprekinjenim izvrševanjem več zaporednih ukrepov pridržanja pridržanje bilo ali je postalo nezakonito?“

Predlog za uporabo nujnega postopka predhodnega odločanja

30 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku iz člena 23a, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 107 Poslovnika Sodišča.

31 To predložitveno sodišče je v utemeljitev svojega predloga najprej navedlo, da se vprašanje za predhodno odločanje nanaša na določbe, ki spadajo na eno od področij iz naslova V tretjega dela Pogodbe DEU. Dalje, navedeno sodišče je navedlo, da je C neprekinjeno pridržan od 2. maja 2024. Nazadnje, odgovor Sodišča na vprašanje za predhodno odločanje naj bi bil odločilen za presojo, ali mora predložitveno sodišče na podlagi prava Unije zadevno osebo nemudoma izpustiti.

32 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na razlago določbe Direktive 2008/115, določbe Direktive 2013/33 in določbe Uredbe Dublin III. Ker ti direktivi in ta uredba spadajo pod naslov V tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na območje svobode, varnosti in pravice, je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe lahko predmet nujnega postopka predhodnega odločanja v skladu s členom 23a, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in členom 107(1) Poslovnika.

33 Na drugem mestu, kar zadeva pogoj nujnosti, je treba poudariti, da je ta pogoj med drugim izpolnjen, kadar je zadevni osebi iz postopka v glavni stvari trenutno odvzeta prostost in je njeno pridržanje v priporu odvisno od rešitve spora o glavni stvari, pri čemer je treba pojasniti, da je treba položaj te osebe presojati glede na stanje na dan preizkusa predloga, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku (sodba z dne 29. julija 2024, Breian, C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, točka 26 in navedena sodna praksa).

34 V obravnavanem primeru je iz opisa dejanskega stanja predložitvenega sodišča razvidno, da je C prostost dejansko odvzeta od 2. maja 2024 in da je bil na dan preizkusa predloga, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, v tem položaju. Poleg tega je predložitveno sodišče navedlo, da bo glede na odgovor Sodišča na vprašanje za predhodno odločanje morda moralo to osebo izpustiti.

35 V teh okoliščinah je prvi senat Sodišča na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca 14. junija 2024 odločil, da se predlogu predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja, ugodi.

Vprašanje za predhodno odločanje

36 Uvodoma je treba spomniti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to sme Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe izluščiti elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (sodba z dne 30. aprila 2024, M. N. (EncroChat), C-670/22, EU:C:2024:372, točka 78 in navedena sodna praksa).

37 V zvezi s tem je treba navesti, kot je razvidno iz točke 53 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, da čeprav se predložitveno sodišče v vprašanju za predhodno odločanje sklicuje le na odstavek 2 člena 15 Direktive 2008/115, je odstavek 4 tega člena 15 v delu, v katerem zahteva nemudno izpustitev zadevne osebe, kadar pogoji iz odstavka 1 navedenega člena 15 niso več izpolnjeni in če pridržanje ni več upravičeno, prav tako pomemben v tej zadevi.

38 V tem kontekstu je treba še pojasniti, da Sodišču v tej zadevi ni postavljeno vprašanje o združljivosti 48-urnega roka, določenega v nizozemskem pravu in navedenega v točki 18 te sodbe, s pravom Unije. Zato ni treba preučiti vprašanja, ali je nacionalna praksa, ki pristojnim organom omogoča, da prosilca za mednarodno zaščito pridržijo za največ 48 ur po tem, ko je nastala okoliščina, ki je podlaga za nezakonitost ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi te uredbe, združljiva z obveznostjo „nemudne“ izpustitve zadevne osebe iz člena 9(3) Direktive 2013/33, na katero napotuje člen 28(4) Uredbe Dublin III.

39 Taka preučitev se namreč v bistvu nanaša na razloge, s katerimi je mogoče utemeljiti nezakonitost ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Uredbe Dublin III, medtem ko v obravnavanem primeru predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da je prvi ukrep pridržanja nezakonit in želi ugotoviti, ali taka nezakonitost vpliva na zakonitost drugega ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115. Poleg tega ni sporno, da nezakonitost prvega ukrepa pridržanja po

mnenju predložitvenega sodišča ne izhaja iz morebitne nezdružljivosti tega 48-urnega roka z obveznostjo nemudne izpustitve, temveč iz dejstva, da je bil drugi ukrep pridržanja sprejet 24 ur po izteku navedenega roka.

40 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(2) in (4) Direktive 2008/115, člen 9(3) Direktive 2013/33 in člen 28(4) Uredbe Dublin III v povezavi s členoma 6 in 47 Listine razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa obveznosti pristojnega sodnega organa, da odredi izpustitev državljana tretje države, ki je pridržan na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115, iz razloga, da ta oseba, katere pridržanje je bilo najprej odrejeno na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Uredbe Dublin III, po ugotovitvi, da je zadnjenavedeni ukrep postal nezakonit, ni bila nemudoma izpuščena.

41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da vsako pridržanje državljana tretje države, in sicer na podlagi Direktive 2008/115 v okviru postopka vrnitve zaradi nezakonitega prebivanja, na podlagi Direktive 2013/33 v okviru obravnave prošnje za mednarodno zaščito ali na podlagi Uredbe Dublin III v okviru predaje prosilca za tako zaščito državi članici, odgovorni za obravnavo njegove prošnje, pomeni grob poseg v pravico do svobode, določeno v členu 6 Listine (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 72 in navedena sodna praksa).

42 Kot namreč določa člen 2(h) Direktive 2013/33, ukrep pridržanja pomeni, da se oseba pridrži na nekem mestu. Iz besedila, zgodovine nastanka in konteksta te določbe, katere obseg je poleg tega mogoče prenesti na pojem „pridržanje“ iz Direktive 2008/115 in Uredbe Dublin III, izhaja, da pridržanje zadevni osebi nalaga, da je stalno v omejenem in zaprtem območju, tako da je ta oseba izolirana od preostanka prebivalstva in ji je odvzeta njena svoboda gibanja (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 73 in navedena sodna praksa).

43 Glede na težo tega posega v pravico do svobode iz člena 6 Listine in ob upoštevanju pomena te pravice je pooblastilo, priznano pristojnim nacionalnim organom, da pridržijo državljane tretjih držav, strogo omejeno. Ukrep pridržanja je tako lahko odrejen ali podaljšan le ob spoštovanju splošnih in abstraktnih pravil, ki določajo pogoje pridržanja in pravila za njegovo izvajanje (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 75 in navedena sodna praksa).

44 Poleg tega je treba zadevno osebo, če se izkaže, da pogoji za zakonito pridržanje, določeni z Direktivo 2008/115, Direktivo 2013/33 in Uredbo Dublin III ter določbami nacionalnega prava za njihovo izvajanje, niso bili ali niso več izpolnjeni, nemudoma izpustiti, kot je zakonodajalec Unije tudi izrecno navedel v členu 15(2), četrti pododstavek, in (4) Direktive 2008/115 ter členu 9(3), drugi pododstavek, Direktive 2013/33 (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 79).

45 Splošna in abstraktna pravila iz točke 43 te sodbe, ki kot skupne standarde Evropske unije določajo pogoje pridržanja, so na eni strani glede pridržanja nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav določena v členu 15(1), (2), drugi pododstavek, in od (4) do (6) Direktive 2008/115. Na drugi strani so v zvezi s položajem državljana tretje države, ki je zaprosil za mednarodno zaščito, upoštevna pravila določena v členu 8(2) in (3) ter členu 9(1), (2) in (4) Direktive 2013/33 ter – kadar gre za pridržanje, odrejeno v okviru predaje prosilca za tako zaščito v državo članico, ki je

odgovorna za obravnavanje njegove prošnje na podlagi Uredbe Dublin III – v členu 28, od (2) do (4), te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 76). Opozoriti je treba tudi, da člen 28(4) Uredbe Dublin III izrecno določa, da se člen 9 Direktive 2013/33 uporablja v okviru postopkov predaje, ki jih ureja zadnjenavedena uredba.

46 Kar zadeva vprašanje, ali nezakonitost ukrepa pridržanja prosilca za mednarodno zaščito, ki je bil na podlagi Uredbe Dublin III sprejet za predajo tega prosilca v državo članico, odgovorno za obravnavanje njegove prošnje, vpliva na zakonitost poznejšega ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115 v zvezi s to osebo, ki je bila neprekinjeno pridržana in ki nima več statusa prosilca za mednarodno zaščito, temveč jo je sedaj mogoče šteti za nezakonito prebivajočega državljana tretje države, je treba na prvem mestu poudariti, da pridržanje z namenom odstranitve, ki ga ureja Direktiva 2008/115, in pridržanje, ki se odredi za prosilca za azil, zlasti na podlagi Direktive 2013/33 in veljavnih nacionalnih določb, spadata pod ločeni pravni ureditvi (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, točka 45).

47 Tako mora biti ukrep pridržanja nezakonito prebivajočega državljana tretje države, sprejet zaradi njegove vrnitve, v skladu s pravili, ki izhajajo iz Direktive 2008/115. Ukrep pridržanja prosilca za mednarodno zaščito pa mora biti v skladu s pravili, ki izhajajo iz Direktive 2013/33 in Uredbe Dublin III.

48 Poleg tega se člen 15(2) in (4) Direktive 2008/115 ne sklicuje niti ne napotuje na pogoje za zakonitost pridržanja, določene v členih 8 in 9 Direktive 2013/33 ter v členu 28 Uredbe Dublin III, ki urejajo pridržanje prosilca za mednarodno zaščito.

49 Na drugem mestu, iz člena 2(1) Direktive 2008/115 v povezavi z uvodno izjavo 9 te direktive izhaja, da se ta direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice, in da prosilec za mednarodno zaščito ne bi smel biti obravnavan kot nezakonito prebivajoč na ozemlju države članice, v kateri je zaprosil za to zaščito, dokler ne začne veljati odločba o zavrnitvi prošnje ali odločba o prenehanju pravice te osebe do statusa prosilca za azil. Sodišče je poleg tega razsodilo, da se Direktiva 2008/115 ne uporablja za državljana tretje države, ki je vložil prošnjo za mednarodno zaščito v smislu Direktive 2013/32, in sicer v obdobju od vložitve te prošnje do sprejetja odločbe o navedeni prošnji na prvi stopnji, ali če je tak primer, do odločitve o pravnem sredstvu, vloženem proti tej odločbi (glej v tem smislu sodbo z dne 30. maja 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, točka 49).

50 Iz tega sledi, da prosilca za mednarodno zaščito, če ima ta status, ni mogoče pridržati na podlagi Direktive 2013/33 ali Uredbe Dublin III in hkrati na podlagi Direktive 2008/115 kot nezakonito prebivajočega državljana tretje države.

51 Na tretjem mestu, kot je razvidno iz točk 58, 59 in 61 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, se lahko ukrep pridržanja na podlagi Direktive 2008/115 sprejme po pridržanju, odrejenem na podlagi Direktive 2013/33 ali Uredbe Dublin III. Čeprav se namreč Direktiva 2008/115 med postopkom obravnave prošnje za azil ne uporablja, to še ne pomeni, da se zato postopek vrnitve konča, saj se lahko nadaljuje, če je prošnja za azil zavrnjena. Cilj te direktive, in sicer učinkovito vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, bi bil ogrožen, če države članice ne bi mogle preprečiti, da zadevna oseba z vložitvijo prošnje za azil samodejno doseže vrnitev na prostost (sodba z dne 30. maja 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, točka 60).

52 Poleg tega je Sodišče v zvezi z možnostjo ohranitve pridržanja državljana tretje države razsodilo, da bi bil ta cilj Direktive 2008/115 ogrožen, če bi bilo državam članicam onemogočeno, da z odvzemom prostosti preprečijo, da bi oseba, osumljena nezakonitega prebivanja, pobegnila, še preden bi bilo mogoče njen položaj razjasniti (glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 30).

53 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da nezakonitost ukrepa pridržanja prosilca za mednarodno zaščito, ki je bil na podlagi Uredbe Dublin III sprejet za predajo tega prosilca v državo članico, odgovorno za obravnavanje njegove prošnje, načeloma ne vpliva na zakonitost poznejšega ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115 v zvezi s to osebo, ki je bila neprekinjeno pridržana in ki nima več statusa prosilca za mednarodno zaščito, temveč jo je sedaj mogoče šteti za nezakonito prebivajočega državljana tretje države. Zato pristojnemu pravosodnemu organu navedene osebe ni treba nemudoma izpustiti na prostost zgolj zaradi nezakonitosti prejšnjega ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Uredbe Dublin III.

54 Vsekakor je treba pojasniti – kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča – da mora biti ohranitev ukrepa odvzema prostosti, da bi bila v skladu s ciljem zaščite posameznika pred arbitrarnim posegom, med drugim brez elementov slabe vere ali prevare organov, v skladu z namenom omejitev, ki so dopuščene v ustrezni točki člena 5(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, poleg tega pa mora med odvzemom prostosti in navajanim razlogom obstajati sorazmernost (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 81).

55 Zaključka iz točke 53 te sodbe ne omaje ugotovitev predložitvenega sodišča, da dodelitev odškodnine osebi, ki je bila nezakonito pridržana, ne bi ustrezno odpravila utrpele kršitve pravice do svobode in ne bi zagotovila varstva pravice do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine.

56 Res je, da morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso države članice na podlagi člena 47 Listine zagotoviti učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točka 81 in navedena sodna praksa).

57 V zvezi s tem zakonodajalec Unije ni zgolj določil skupnih materialnopravnih pravil, temveč je uvedel tudi skupne procesne standarde, katerih namen je zagotoviti, da v vsaki državi članici obstaja ureditev, ki pristojnemu sodnemu organu omogoča, da zadevno osebo izpusti – po potrebi po pregledu po uradni dolžnosti – takoj ko se izkaže, da njeno pridržanje ni ali ni več zakonito. Da bi taka ureditev varstva učinkovito zagotavljala spoštovanje strogih pogojev, ki jim mora ustrezati zakonitost ukrepa pridržanja iz Direktive 2008/115, Direktive 2013/33 ali Uredbe Dublin III, mora imeti pristojni sodni organ možnost, da odloči o vseh dejanskih in pravnih elementih, ki so upoštevni za preverjanje te zakonitosti. Za to mora imeti možnost upoštevati dejstva in dokaze, na katere se sklicuje upravni organ, ki je odredil začetno pridržanje (sodba z dne 8. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Preizkus pridržanja po uradni dolžnosti), C-704/20 in C-39/21, EU:C:2022:858, točki 86 in 87).

58 Vendar, na eni strani, kar zadeva pravico do svobode, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 73 sklepnih predlogov, ugotovitev nezakonitosti ukrepa pridržanja ne pomeni, da je zadevna oseba v vseh primerih takoj izpuščena na prostost (glej po analogiji sodbo z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točki 39 in 40), kar bi ji omogočilo ponovno pridobitev pravic, zlasti ne, kadar taka ponovna vzpostavitev pravic ni več praktično

mogoča, ker je nadaljevanje pridržanja te osebe ustrezno utemeljeno na drugi samostojni pravni podlagi. Zato je treba načeloma zagotoviti odškodnino za osebe, ki so bile pridržane brez podlage, da se zagotovi povračilo škode, nastale zaradi nezakonitega odvzema prostosti.

59 Na drugi strani, kar zadeva pravico do učinkovitega sodnega varstva, določeno v členu 47 Listine, je treba navesti, da lahko predložitveno sodišče, kot je na obravnavi potrdila nizozemska vlada, državnemu sekretarju naloži plačilo višjega zneska odškodnine, kot ga je ta organ dejansko predlagal v obravnavani zadevi. Tako se zdi, da dejstvo, da je državni sekretar predlagal znesek 100 EUR iz naslova odškodnine za škodo, ki jo je utrpel C, ker je bil rok za izpustitev, ki ga določa nacionalno pravo, prekoračen za 24 ur, v okoliščinah obravnavane zadeve samo po sebi ne zadostuje za dokaz obstoja kršitve te pravice.

60 Nazadnje je treba opozoriti, da iz razlogov, na podlagi katerih je bila sprejeta ugotovitev iz točke 53 te sodbe, v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, nezakonitost prvega ukrepa pridržanja načeloma ne more vplivati na zakonitost drugega ukrepa pridržanja, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115.

61 Glede na vse te preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(2) in (4) Direktive 2008/115, člen 9(3) Direktive 2013/33 in člen 28(4) Uredbe Dublin III v povezavi s členoma 6 in 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa obveznosti pristojnega sodnega organa, da odredi izpustitev državljana tretje države, ki je pridržan na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115, iz razloga, da ta oseba, katere pridržanje je bilo najprej odrejeno na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Uredbe Dublin III, po ugotovitvi, da je zadnjenavedeni ukrep postal nezakonit, ni bila nemudoma izpuščena.

Stroški

62 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 (prvi senat) razsodilo:

Člen 15(2) in (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, člen 9(3) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in člen 28(4) 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, v povezavi s členoma 6 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki ne določa obveznosti pristojnega sodnega organa, da odredi izpustitev državljana tretje države, ki je pridržan na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Direktive 2008/115, iz razloga, da ta oseba, katere pridržanje je bilo najprej

odrejeno na podlagi ukrepa, sprejetega na podlagi Uredbe št. 604/2013, po ugotovitvi, da je zadnjenavedeni ukrep postal nezakonit, ni bila nemudoma izpuščena.

Podpisi