Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. junija 2021 *

„Predhodno odločanje – Člen 99 Poslovnika Sodišča – Politika o priseljevanju in azilu – Mednarodna zaščita – Direktiva 2013/33/EU – Člen 8(3), prvi pododstavek, točka (d) – Pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito – Prosilec, ki je pridržan v okviru postopka vračanja na podlagi Direktive 2008/115/ES in za katerega je mogoče utemeljeno domnevati, da je prošnjo za mednarodno zaščito vložil samo zato, da bi zadržal ali otežil izvedbo odločbe o vrnitvi – Objektivna merila, ki lahko utemeljujejo tako domnevo – Prosilec, ki je že imel priložnost začeti azilni postopek“

V zadevi C-186/21 PPU,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Upravno sodišče (Slovenija) z odločbo z dne 15. marca 2021, ki je na Sodišče prispela 25. marca 2021, v postopku

J. A.

proti

Republiki Sloveniji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, L. Bay Larsen, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan (poročevalec) in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom v skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), 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).

* Jezik postopka: slovenščina.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo J. A. in Republiko Slovenijo glede omejitve njenega gibanja, odrejene v okviru postopka v zvezi z njeno prošnjo za mednarodno zaščito.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115/ES

3 Člen 1 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98) določa:

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

4 Člen 6(1) te direktive določa:

„Brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 do 5 države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.“

5 Člen 15(1) navedene direktive določa:

„Razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če:

(a) obstaja nevarnost pobega, ali

(b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

Obdobje pridržanja je kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.“

Direktiva 2013/33

6 V uvodnih izjavah 15 in 20 Direktive 2013/33 je navedeno:

„(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. 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.

[…]

(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.“

7 Člen 8 te direktive, naslovljen „Pridržanje“, 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:

[…]

(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;

[…]

Razlogi za pridržanje se opredelijo v nacionalnem pravu.

[…]“

Slovensko pravo

8 Iz člena 84(1), tretja alinea, Zakona o mednarodni zaščiti z dne 4. marca 2016 (Uradni list RS, št. 16/17, v nadaljevanju: ZMZ-1) je razvidno, da lahko pristojni organ zoper prosilca za mednarodno zaščito odredi ukrep obveznega zadrževanja na območje azilnega doma, kadar je prosilcu omejeno gibanje v skladu z Zakonom o tujcih z dne 16. junija 2011 (Uradni list RS, št. 1/18), da bi se izvedel in izvršil postopek vrnitve ali postopek odstranitve, ter je mogoče utemeljeno domnevati, da je prosilec prošnjo podal samo zato, da bi zadržal ali oviral izvedbo odstranitve, pri čemer je pred tem že imel možnost vložiti tako prošnjo.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

9 J. A. je državljan Bosne in Hercegovine, ki je na neopredeljen datum v Sloveniji vložil prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 24. februarja 2020, ki je postala pravnomočna 11. januarja 2021 in izvršljiva 11. februarja 2021.

10 V času teka postopka v zvezi s to prošnjo je Okrožno sodišče v Ljubljani (Slovenija) s sodbo z dne 6. novembra 2018 J. A. izreklo enoletno zaporno kazen zaradi groženj, nasilništva in poškodovanja tuje stvari. Na podlagi vložene pritožbe je Višje sodišče v Ljubljani (Slovenija) s sodbo z dne 23. maja 2019 J. A. obsodilo na zaporno kazen enega leta in treh mesecev ter mu izreklo stransko kazen izgona tujca

iz države za dobo treh let. Medtem ko je J. A. prestajal zaporno kazen v zavodu za prestajanje kazni zapora, je odločba o zavrnitvi njegove prošnje za mednarodno zaščito 11. februarja 2021 postala izvršljiva.

11 Po prestani zaporni kazni so obravnavo J. A. prevzeli slovenski policijski organi in pred temi organi je J. A. izjavil, da želi ponovno zaprositi za mednarodno zaščito. Iz registracijskega lista z dne 27. februarja 2021, ki so ga izpolnili ti organi, je razvidno, da je J. A. v zvezi s tem navajal grožnje s smrtjo v izvorni državi.

12 J. A. je bil prepeljan v Azilni dom v Ljubljani (Slovenija) in po vložitvi nove prošnje za mednarodno zaščito ustno seznanjen z izrečenim ukrepom omejitve gibanja.

13 Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ministrstvo za notranje zadeve) je 1. marca 2021 na podlagi člena 84(1), tretja alinea, ZMZ-1 sprejelo sklep, s katerim je odredilo pridržanje J. A. v prostorih Centra za tujce Postojna (Slovenija) za obdobje od 27. februarja 2021 do prenehanja razlogov za pridržanje, vendar najdlje do 27. maja 2021, z možnostjo podaljšanja za en mesec. Ta sklep je temeljil na dejstvu, da je bilo J. A. že omejeno gibanje zaradi postopka vrnitve, ki je bil zoper njega uveden v skladu z Zakonom o tujcih, in da je mogoče utemeljeno domnevati, da je novo prošnjo za mednarodno zaščito podal samo zato, da bi zadržal ali oviral izvedbo svoje odstranitve, pri čemer je že pred tem imel možnost vložiti tako prošnjo.

14 V zvezi s tem je Ministrstvo za notranje zadeve ocenilo, da je J. A. namero za vložitev nove prošnje za mednarodno zaščito izrazil šele, ko je postalo jasno, da se bo pričel postopek njegove odstranitve s slovenskega ozemlja zaradi izvršitve stranske kazni izgona tujca iz države. J. A. bi namreč lahko uslužbencem zavoda za prestajanje kazni zapora, v katerem je prestajal zaporno kazen, izrazil namen, da bo vložil tako prošnjo, takoj potem ko je odločba o zavrnitvi njegove prve prošnje za mednarodno zaščito postala izvršljiva. Ministrstvo za notranje zadeve je zato sklepalo, da je J. A. prošnjo vložil zgolj zaradi zadržanja ali oviranja odstranitve s slovenskega ozemlja, kar naj bi potrjevalo dejstvo, da J. A. za utemeljitev svoje nove prošnje ni navedel nobenega novega dejstva ali dokaza glede na tiste, ki jih je navedel v okviru prve prošnje za mednarodno zaščito.

15 J. A. je zoper sklep Ministrstva za notranje zadeve vložil tožbo pri Upravnem sodišču (Slovenija). Meni, da njegovo pridržanje ne more temeljiti na členu 84(1), tretja alinea, ZMZ-1, ker naj ta določba ne bi vsebovala objektivnih meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče presoditi, ali je svoj namen za vložitev nove prošnje za mednarodno zaščito izrazil samo zato, da bi zadržal svojo odstranitev s slovenskega ozemlja.

16 Predložitveno sodišče je 11. marca 2021 na predlog J. A. izdalo začasno odredbo, s katero je odredilo, da se do izdaje pravnomočne meritorne odločitve o tožbi ali najpozneje do izteka roka iz sklepa Ministrstva za notranje zadeve zadevni osebi omeji gibanje na Azilni dom v Ljubljani.

17 Predložitveno sodišče ob tem, da Sodišču predlaga uporabo nujnega postopka predhodnega odločanja na podlagi člena 107 Poslovnika, pojasnjuje, da je izid tožbe J. A. odvisen od razlage člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33, ki je v nacionalno pravo prenesen s členom 84(1), tretja alinea, ZMZ-1.

18 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 84(1), tretja alinea, ZMZ-1 s tem, da določa, da je oseba, ki je v položaju J. A., že morala imeti priložnost zaprositi za mednarodno zaščito, določa „objektivno merilo“ v smislu člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33.

19 V tem okviru predložitveno sodišče navaja, da bi bilo ob upoštevanju izraza „vključno s tem“ iz člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33 mogoče sklepati, da dejstvo, „da je prosilec že imel priložnost začeti azilni postopek“, pomeni „objektivno merilo“ v smislu te določbe, ki bi lahko ustrezalo merilu iz člena 84(1), tretja alinea, ZMZ-1. V teh okoliščinah dejstvo, da slovenski

zakonodajalec v navedeni določbi ni opredelil drugih objektivnih meril, ne more imeti nikakršnega vpliva na zadevo, kot je obravnavana, v kateri so nacionalni organi sklep o omejitvi gibanja obrazložili izključno z obstojem tega objektivnega merila.

20 Če take razlage ne bi bilo mogoče sprejeti, se predložitveno sodišče sprašuje, ali ne bi moral nacionalni zakonodajalec pri prenosu Direktive 2013/33 zaradi pravne predvidljivosti in spoštovanja načel prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja ter glede na uvodno izjavo 15 te direktive v zavezujoči, jasni in splošni določbi opredeliti objektivnih meril, na podlagi katerih bi lahko nacionalni organi poleg predhodne ugotovitve, da je zadevna oseba imela priložnost vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, sprejeli utemeljeno domnevo, da prošnjo za mednarodno zaščito podaja samo zato, da bi zadržal ali otežil izvršitev odločbe o vrnitvi. Predložitveno sodišče poudarja, da bi bilo treba v skladu s tem pristopom sklep Ministrstva za notranje zadeve iz postopka v glavni stvari odpraviti, ker v ZMZ-1 niso posebej opredeljena objektivna merila, ki jih morajo nacionalni organi upoštevati.

21 V teh okoliščinah je Upravno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba točko (d) *[prvega pododstavka*] tretjega odstavka 8. člena [Direktive 2013/33] razlagati tako, da je že z besedno zvezo ‚vključno s tem' med objektivna merila izrecno uvrščena okoliščina, da ‚je prosilec že imel priložnost začeti azilni postopek'?

2. V primeru, da je odgovor na navedeno vprašanje nikalen, ali je treba točko (d) [prvega pododstavka] tretjega odstavka 8. člena [Direktive 2013/33] razlagati tako, da je v navedenih okoliščinah omejitev gibanja dopustna le na podlagi predhodno določenih objektivnih meril in predhodne ugotovitve, da je prosilec že imel priložnost vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, na podlagi česar bi bilo možno sklepati na obstoj utemeljene domneve, da je bila navedena prošnja vložena le zaradi zadržanja ali otežitve odločbe o vrnitvi?"

Nujni postopek predhodnega odločanja

22 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja iz člena 107 Poslovnika Sodišča.

23 Navedeno sodišče za utemeljitev tega predloga navaja, da je J. A. omejeno gibanje in da je nadaljnja omejitev gibanja odvisna od rešitve spora o glavni stvari.

24 V zvezi s tem je treba na prvem mestu ugotoviti, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na razlago Direktive 2013/33, ki spada pod naslov V tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na območje svobode, varnosti in pravice. Zato se za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe lahko uporabi nujni postopek predhodnega odločanja.

25 Na drugem mestu je treba glede pogoja nujnosti poudariti, da je ta pogoj med drugim izpolnjen, kadar je zadevni osebi trenutno odvzeta prostost in je njeno nadaljnje pridržanje odvisno od rešitve spora o glavni stvari. V zvezi s tem je treba položaj zadevne osebe presojati glede na stanje na dan preizkusa predloga, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 99 in navedena sodna praksa).

26 V skladu z ustaljeno sodno prakso je namestitev državljana tretje države v centru za pridržanje – bodisi med obravnavanjem njegove prošnje za mednarodno zaščito bodisi zaradi njegove odstranitve – ukrep odvzema prostosti (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 100 in navedena sodna praksa).

27 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je tožeči stranki iz postopka v glavni stvari odvzeta prostost, odkar ji je bilo omejeno gibanje, odrejeno v zvezi z njeno prošnjo za mednarodno pomoč, in da je nadaljnja omejitev gibanja odvisna od rešitve spora o glavni stvari, ker bi se lahko z odpravo sklepa Ministrstva za notranje zadeve ta omejitev končala.

28 Glede na te preudarke je treba ugoditi predlogu predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku.

Vprašanji za predhodno odločanje

29 Člen 99 Poslovnika Sodišča določa, da lahko Sodišče, če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na vprašanje, ki mu je predloženo v predhodno odločanje, ali če odgovor na tako vprašanje ne dopušča nobenega razumnega dvoma, na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.

30 To določbo je treba uporabiti v tej zadevi.

Prvo vprašanje

31 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33 razlagati tako, da dejstvo, da je prosilec za mednarodno zaščito že imel priložnost začeti azilni postopek, pomeni objektivno merilo v smislu te določbe.

32 V zvezi s tem je treba opozoriti, da na podlagi člena 8(1) Direktive 2013/33 države članice osebe ne smejo pridržati zgolj zato, ker je vložila prošnjo za mednarodno zaščito.

33 Poleg tega člen 8(2) navedene direktive določa, da se pridržanje lahko odredi le, če je to potrebno, na podlagi posamične presoje vsakega primera in če ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Iz tega izhaja, da lahko nacionalni organi prosilca za mednarodno zaščito pridržijo šele po tem, ko v posameznem primeru preverijo, ali je tako pridržanje sorazmerno z namenom pridržanja, v okviru tega preverjanja pa se je treba prepričati zlasti o tem, da se pridržanje uporabi kot zadnja možnost (glej v tem smislu sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 175 in navedena sodna praksa, in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 258 in navedena sodna praksa).

34 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da so v členu 8(3), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 izčrpno našteti različni razlogi, s katerimi se lahko upraviči pridržanje, in da vsak od teh razlogov ustreza določeni potrebi ter je samostojen (sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 168 in navedena sodna praksa).

35 Natančneje, v zvezi z razlogom za pridržanje iz člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33 ta določba predvideva, da je prosilec za mednarodno zaščito lahko pridržan na podlagi te direktive, kadar je že pridržan zaradi postopka vračanja v skladu z Direktivo 2008/115, da bi se pripravila njegova vrnitev in/ali izvedel postopek njegove odstranitve, ter kadar lahko zadevna država članica 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 izvršitev odločbe o vrnitvi.

36 Za obstoj razloga za pridržanje iz člena 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33 morata biti tako izpolnjena dva kumulativna pogoja. Na eni strani je nujno, da je prosilec za mednarodno zaščito že pridržan zaradi odstranitve na podlagi poglavja IV Direktive 2008/115 in, na drugi strani, da je mogoče na podlagi objektivnih meril utemeljeno domnevati, da je prosilec prošnjo za mednarodno zaščito vložil samo zato, da bi zadržal ali otežil izvršitev odločbe o vrnitvi.

37 V zvezi z objektivnimi merili, na katera morajo pristojni organi držav članic opreti svojo utemeljeno domnevo v skladu s členom 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33, je treba ugotoviti, da ta določba, čeprav ne opredeljuje pojma „objektivna merila“, vsebuje eno od meril, na katerega se lahko sklicujejo ti organi, in sicer dejstvo, da je prosilec za mednarodno zaščito že imel priložnost začeti azilni postopek.

38 Uporaba izraza „vključno s tem“ v tej določbi, ki je v pogovornem jeziku sopomenka za „kot“, „na primer“, „med drugim“, „posebej“, „po zgledu“ ali „tako kot“, namreč nedvoumno kaže na to, da je zakonodajalec Unije želel ponuditi primer objektivnega merila, na katerega se lahko pristojni nacionalni organi sklicujejo za utemeljitev, da je mogoče utemeljeno domnevati, da je prosilec prošnjo za mednarodno zaščito vložil zgolj zato, da bi zadržal ali otežil izvršitev odločbe o vrnitvi.

39 Zato je treba ugotoviti, da je dejstvo, da je prosilec za mednarodno zaščito že imel priložnost začeti azilni postopek, eno od objektivnih meril, na katera se lahko pristojni nacionalni organi sklicujejo za utemeljitev, da je mogoče utemeljeno domnevati, da je zadevna oseba prošnjo za mednarodno zaščito vložila samo zato, da bi zadržala ali otežila izvršitev odločbe o vrnitvi.

40 Glede na vse preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33 razlagati tako, da je to, da je prosilec za mednarodno zaščito že imel priložnost začeti azilni postopek, objektivno merilo v smislu te določbe.

Drugo vprašanje

41 Ker je bilo drugo vprašanje postavljeno le za primer, da bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen, nanj ni treba odgovoriti.

Stroški

42 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 8(3), prvi pododstavek, točka (d), Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito je treba razlagati tako, da je to, da je prosilec za mednarodno zaščito že imel priložnost začeti azilni postopek, objektivno merilo v smislu te določbe.

V Luxembourgu, 3. junija 2021

Sodni tajnik
A. Calot Escobar

Predsednik prvega senata
J.-C. Bonichot