



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

11. prosinca 2014.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vize, azil, useljavanje i ostale politike vezane uz slobodno kretanje osoba – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Načelo poštovanja pravâ na obranu – Pravo državljanina treće zemlje na saslušanje prije donošenja odluke koja može utjecati na njegove interese – Odluka o vraćanju – Pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju – Sadržaj tog prava“

U predmetu C-249/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunal administratif de Pau (Francuska), odlukom od 30. travnja 2013., koju je Sud zaprimio 6. svibnja 2013., u postupku

**Khaled Boudjlida**

protiv

**Préfet des Pyrénées-Atlantiques,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, A. Rosas (izvjestitelj), E. Juhász i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. svibnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za K. Boudjlidu, M. Massou dit Labaquère i M. Zouine, *avocats*,
- za francusku vladu, G. de Bergues, D. Colas i F.-X. Bréchet, kao i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. Langer i M. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i D. Maidani, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. lipnja 2014.,

\* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) te prava na saslušanje u svakom postupku.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između K. Boudjlida, alžirskog državljanina s nezakonitim boravkom, i prefekta Pyrénées-Atlantiquesa, u vezi s prefektovom odlukom od 15. siječnja 2013. kojom nalaže K. Boudjlidi da napusti francusko državno područje dajući mu rok za dobrovoljni odlazak od 30 dana i kao odredišnu zemlju određuje Alžir (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uvodne izjave 4., 6. i 24. Direktive 2008/115 glase kako slijedi:

„(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka [...]

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima [u daljnjem tekstu: Povelja].“
- 4 Članak 1. navedene direktive, naslovljen „Predmet“, predviđa:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.“
- 5 Članak 2. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.“

6 Sukladno članku 3. Direktive 2008/115, naslovljenom „Definicije“:

U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- 2) ‘nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete [...] za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici.

[...]

- 4) ‘odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja.

[...]“

7 Članak 5. te direktive, naslovljen „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje“, određuje:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

- a) najbolji interes djeteta;
- b) pravo na obiteljski život;
- c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.“

8 Članak 6. iste direktive, naslovljen „Odluka o vraćanju“, propisuje:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.

2. Državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica prema bilateralnom sporazumu ili dogovorima koji važe na dan stupanja na snagu ove Direktive. U tom slučaju država članica koja je preuzela konkretnog državljanina treće zemlje primjenjuje stavak 1.

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

5. Ako se protiv državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice provodi postupak produljenja njegove ili njezine boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak, ta se država članica suzdržava od izdavanja odluke za vraćanje, do završetka postupka koji je u tijeku, ne dovodeći u pitanje stavak 6.

6. Ova Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Zajednice i nacionalnog prava.“

9 Članak 7. Direktive 2008/115, naslovljen „Dobrovoljni odlazak“, određuje:

„1. U odluci o vraćanju naznačuje se vrijeme potrebno za dobrovoljni odlazak koje iznosi između sedam i trideset dana, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. i 4. [...]

2. Ako je to potrebno, države članice produljuju vrijeme za dobrovoljni odlazak za odgovarajuće razdoblje, uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su dužina boravka, djeca koja pohađaju školu i postojanje obiteljskih i društvenih veza.

[...]“

10 Članak 12. Direktive 2008/115 naslovljen „Obrazac“ predviđa u svojim stavcima 1. i 2.:

„1. Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.

[...]

2. Države članice na zahtjev osiguravaju pisani ili usmeni prijevod glavnih dijelova odluke o vraćanju iz stavka 1., uključujući podatke o raspoloživim pravnim lijekovima na jeziku koji državljanin treće zemlje razumije ili se opravdano može pretpostaviti da razumije.“

11 Članak 13. te direktive, naslovljen „Pravni lijekovi“, predviđa:

„1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

[...]

3. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na pravni savjet, zastupanje te, ako je potrebno, pomoć prevođenja.

4. Države članice osiguravaju da je omogućena potrebna pravna pomoć i/ili zastupanje na zahtjev i bez naknade u skladu s mjerodavnim nacionalnim zakonodavstvom, ili pravilima o pravnoj pomoći, te mogu odrediti da za takvu besplatnu pravnu pomoć i/ili zastupanje vrijede uvjeti iz članka 15. stavaka od 3. do 6. Direktive 2005/85/EZ.“

*Francusko pravo*

- 12 U skladu s člankom L. 511-1 Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil, kako je izmijenjen Zakonom br. 2011-672 od 16. lipnja 2011. o useljavanju, integraciji i državljanstvu (JORF, 17. lipnja 2011., str. 10290.; u daljnjem tekstu: Ceseda):

„I. Upravno tijelo može naložiti napuštanje francuskog državnog područja strancu koji nije državljanin države članice Europske unije [...] i koji nije član obitelji takvog državljanina u smislu točaka 4° i 5° članka L. 121-1 kad se radi o jednom od sljedećih slučajeva:

[...]

4° Ako stranac nije zatražio obnavljanje svoje privremene boravišne dozvole te se zadržao na francuskom državnom području nakon isteka valjanosti te dozvole;

[...]

Odluka u kojoj se nalaže obvezno napuštanje francuskog državnog područja mora biti obrazložena. Na nju se ne primjenjuje obveza posebnog obrazloženja u odnosu na odluku o boravku u slučajevima predviđenim pod I. u točkama 3° i 5°, neovisno o, kad je to potrebno, navođenju razloga na koje se primjenjuju odredbe pod II. i III.

U nalogu za napuštanje francuskog državnog područja odredit će se odredišna zemlja u koju se stranac upućuje u slučaju izvršenja po službenoj dužnosti.

II. Za postupanje po nalogu kojim mu je određeno napuštanje francuskog državnog područja, stranac ima na raspolaganju rok od 30 dana računajući od priopćenja te u tu svrhu može tražiti da mu se pruži potpora za povratak u zemlju podrijetla. Uzimajući u obzir osobnu situaciju stranca, upravno tijelo može iznimno odobriti rok za dobrovoljni odlazak koji je dulji od 30 dana.

[...]“

- 13 Članak L. 512-1, I Cesede određuje:

„Stranac kojem je naloženo napuštanje francuskog državnog područja i koji ima na raspolaganju rok za dobrovoljni odlazak spomenut u stavku 1. pod II. članka L. 511-1 može, u roku od [30] dana nakon što je obaviješten, tražiti od upravnog suda poništenje te odluke kao i poništenje odluke u pogledu boravka, odluke u kojoj se navodi zemlja odredišta i odluke o zabrani povratka na francusko državno područje, koje eventualno prate tu odluku. [...]

Stranac može zatražiti pružanje pravne pomoći najkasnije do podnošenja tužbe za poništenje. Upravni sud donijet će odluku u roku od tri mjeseca od pokretanja postupka.

[...]»

- 14 Članak L. 512-3, drugi podstavak Cesede određuje:

„Nalog za napuštanje francuskog državnog područja ne može se izvršiti po službenoj dužnosti ni prije isteka roka za dobrovoljni odlazak ili, ako nije određen nikakav rok, prije isteka roka od [48] sati nakon što je obaviješten upravnim putem ni prije nego što je upravni sud donio odluku ako je pred njim pokrenut postupak. Stranac se pisanim putem obavještava o nalogu za napuštanje francuskog državnog područja.“

15 Članak L. 742-7 Cesede propisuje:

„Stranac kojem je konačno odbijeno priznavanje statusa izbjeglice ili korištenje supsidijarne zaštite i kojemu se ne može dopustiti da na državnom području ostane po nekoj drugoj osnovi, mora napustiti francusko državno područje, a u suprotnome izreći će mu se mjera udaljavanja predviđena u glavi I. knjige V. i, po potrebi, novčana kazna predviđena u poglavlju I. glave II. knjige VI.“

16 Članak 24. Zakona br. 2000-321 od 12. travnja 2000. o pravima građana u odnosima s upravom (JORE, 13. travnja 2000., str. 5646.) određuje:

„Uz iznimku slučajeva u kojima se odlučuje o određenom zahtjevu, pojedinačne odluke koje trebaju biti obrazložene primjenom članka 1. i 2. Zakona br. 79-587 od 11. srpnja 1979. o obrazloženju upravnih akata i o poboljšanju odnosa između uprave i građana donose se tek nakon što je osobi u pitanju pružena prilika da se pisano očituje i, po potrebi, na njezin zahtjev, da se očituje usmenim putem. Navedenoj osobi može pomagati savjetnik ili je zastupati punomoćnik po njezinom izboru. Upravno tijelo nije obvezno ispuniti zahtjeve za saslušanje koji predstavljaju zlouporabu, osobito s obzirom na njihov broj, sustavno ili repetitivno isticanje.

Odredbe prethodnog stavka ne primjenjuju se:

[...]

3° Na odluke za koje je zakonskom odredbom predviđen posebni kontradiktorni postupak.

[...]“

17 Conseil d'État (Državno vijeće) je u spornom mišljenju od 19. listopada 2007. smatrao da se sukladno članku 24. točki 3° Zakona br. 2000-321 od 12. travnja 2000. o pravima građana u odnosima s upravom članak 24. tog zakona ne primjenjuje na odluke koje sadrže nalog za napuštanje francuskog državnog područja s obzirom na to da je namjera zakonodavca, propisujući u Cesedi specifična procesna jamstva, bila odrediti sva pravila upravnog postupka i upravnog spora koja se primjenjuju na donošenje i izvršenje tih odluka.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

18 Alžirski državljanin K. Boudjlida ušao je u Francusku 26. rujna 2007. kako bi pohađao visokoškolski studij. Uredno je boravio na francuskom državnom području na temelju boravišne dozvole s oznakom „student“, koja se obnavljala svake godine. Posljednje obnavljanje odnosilo se na razdoblje od 1. studenoga 2011. do 31. listopada 2012.

19 K. Boudjlida nije zatražio obnavljanje svoje posljednje boravišne dozvole, niti je kasnije zahtijevao izdavanje nove boravišne dozvole.

20 Tijekom svojeg nezakonitog boravka na francuskom državnom području K. Boudjlida je, 7. siječnja 2013., zatražio da ga se pri Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (udruženje za prikupljanje socijalnih doprinosa i obiteljskih naknada) upiše kao samostalnog poduzetnika kako bi mogao osnovati mikropoduzeće u području inženjerstva.

21 Dok je bio na ugovorenom sastanku u navedenom tijelu, 15. siječnja 2013., služba granične policije pozvala je K. Boudjlidu da dođe u njihove prostorije toga istog dana ili sutradan ujutro kako bi se ispitala zakonitost njegovog boravka.

- 22 K. Boudjlida se 15. siječnja 2013. dobrovoljno odazvao tom pozivu i ta ga je služba saslušala u vezi s njegovom situacijom glede prava na boravak u Francuskoj.
- 23 Razgovor, koji je trajao 30 minuta, ticao se njegovog zahtjeva za upis kao samostalnog poduzetnika, okolnosti njegovog dolaska u Francusku 26. rujna 2007., uvjetâ njegovog boravka kao studenta od tog datuma, njegove obiteljske situacije i pitanja bi li pristao napustiti francusko državno područje ako bi prefektura tako odlučila.
- 24 Nakon tog razgovora prefekt Pyrénées-Atlantiquesa donio je, 15. siječnja 2013., sukladno članku L. 511-1 Cesede, pobijanu odluku. K. Boudjlida obaviješten je o pravnim lijekovima protiv te odluke i pripadajućim rokovima.
- 25 K. Boudjlida je 18. veljače 2013. podnio tužbu za poništenje navedene odluke pred tribunal administratif de Pau. Najprije se pozvao na nepravilnost postupka koji je doveo do iste odluke iz razloga što uslijed nepoštovanja općih načela prava Unije tijekom tog postupka nije uživao pravo na korisno saslušanje. Nadalje, pobijana odluka sadrži pogrešku koja se tiče prava, jer uzimajući u obzir integriranost K. Boudjlida u Francuskoj, njegovo akademsko iskustvo i prisutnost dvojice ujaka, sveučilišnih profesora u Francuskoj, neproporcionalno narušava njegov privatni život. Konačno, rok za dobrovoljni odlazak od 30 dana, određen tom odlukom, prekratak je za osobu koja je na državnom području prisutna dulje od pet godina.
- 26 Prefekt Pyrénées-Atlantiquesa branio je zakonitost navedene odluke ističući da je K. Boudjlida, s obzirom na to da nije zatražio, sukladno odredbama Cesede, obnavljanje svoje posljednje boravišne dozvole u roku od dva mjeseca prije isteka njezine valjanosti, imao nezakoniti boravak na dan donošenja pobijane odluke. Pravo K. Boudjlida na saslušanje bilo je poštovano, a pobijana je odluka bila kako pravno tako i činjenično dostatno obrazložena. Pored toga, nikakva pogreška koja se tiče prava nije bila počinjena. Naime, obvezno napuštanje francuskog državnog područja utemeljeno je kada, kao što je u predmetu u glavnom postupku, osoba u pitanju, državljanin treće zemlje, ima nezakonit boravak. Nadalje, budući da K. Boudjlida nema obiteljskih veza koje su u Francuskoj uže nego u njegovoj zemlji podrijetla, ostvarivanje njegova prava na privatni i obiteljski život nije bilo neproporcionalno ugroženo. Pored toga, rok dodijeljen K. Boudjlidi za napuštanje državnog područja, koji odgovara onome koji se uobičajeno dodjeljuje, dostatan je jer nije navedena nijedna posebna okolnost koja bi opravdala dodjelu duljeg roka za dobrovoljni odlazak.
- 27 U tim je okolnostima tribunal administratif de Pau odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1) a) Koji je sadržaj prava na saslušanje iz članka 41. [Povelje] za stranca, državljanina treće zemlje s nezakonitom boravkom u odnosu na kojega treba donijeti odluku o vraćanju?
- b) Posebice, uključuje li to pravo [za tog stranca] pravo da mu se omogući da prouči sve okolnosti koje mu se stavljaju na teret što se tiče njegovog prava na boravak, da izrazi usmenim ili pisanim putem vlastito mišljenje, nakon dovoljno dugog vremena za razmišljanje i uz pomoć savjetnika po svojem izboru?
- 2) Treba li sadržaj toga prava, s obzirom na cilj od općeg interesa politike vraćanja izložen u Direktivi [2008/115], po potrebi prilagoditi ili ograničiti?
- 3) U slučaju potvrdnog odgovora, koje prilagodbe i ograničenja treba dopustiti i prema kojim ih kriterijima treba utvrditi?“

## Prvo pitanje

- 28 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo na saslušanje u svakom postupku tumačiti tako da, za državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u odnosu na kojeg treba donijeti odluku o vraćanju, ono uključuje pravo da mu se omogući da prouči sve okolnosti koje mu se stavljaju na teret, a na osnovi kojih nadležno nacionalno tijelo namjerava temeljiti tu odluku, pravo da raspolaže s dovoljno vremena za razmišljanje prije nego što iznese vlastita očitovanja te pravo na pomoć savjetnika po svojem izboru tijekom saslušanja.
- 29 Najprije valja navesti da u poglavlju III., naslovljenom „Postupovni sigurnosni uvjeti“, Direktiva propisuje formalne uvjete koji se primjenjuju na odluke o vraćanju i, po potrebi, odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju koje među ostalim moraju biti donesene u pisanom obliku i obrazložene te obvezuje države članice da uspostave učinkovita pravna sredstva protiv tih odluka. Međutim, ta direktiva ne precizira treba li i pod kojim uvjetima osigurati poštovanje prava državljanina trećih država da budu saslušani prije donošenja odluke o vraćanju koja se na njih odnosi (vidjeti u tom smislu presudu Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 40. i 41.).
- 30 Budući da je sud koji je uputio zahtjev u svom prvom pitanju naveo pravo na saslušanje upućujući na članak 41. Povelje, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj praksi Suda, poštovanje prava na obranu temeljno je načelo prava Europske unije, čiji je sastavni dio pravo na saslušanje u svakom postupku (presude Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, t. 28. i Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 42.).
- 31 Pravo na saslušanje u svakom postupku danas je zajamčeno ne samo člancima 47. i 48. Povelje, kojima se jamči poštovanje prava na obranu i prava na pravično suđenje u okviru bilo kojeg sudskog postupka, nego i člankom 41. Povelje, kojim se jamči pravo na dobru upravu. U članku 41. stavku 2. određuje se da pravo na dobru upravu podrazumijeva među ostalim pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati (presude Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, t. 29. i Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 43.).
- 32 Kao što je Sud podsjetio u točki 67. presude YS i dr. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081), iz teksta odredbe članka 41. Povelje jasno proizlazi da ona nije upućena državama članicama nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Europske unije (vidjeti u tom smislu presudu Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28.).
- 33 Stoga, podnositelj zahtjeva za boravišnu dozvolu ne može iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje izvoditi pravo na saslušanje u svakom postupku vezanom uz svoj zahtjev (presuda Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 44.).
- 34 Takvo pravo s druge strane čini sastavni dio poštovanja prava na obranu koje je temeljno načelo prava Europske unije (presuda Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 45.).
- 35 Radi odgovora na prvo pitanje potrebno je protumačiti pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u sklopu Direktive 2008/115, a osobito njezinog članka 6.
- 36 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti osobito presude M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 87. navedenu sudsku praksu, i Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 46.).
- 37 Prema ustaljenoj praksi Suda, pravilo prema kojem adresat odluke koja na njega negativno utječe mora imati mogućnost iznijeti svoje očitovanje prije njezina donošenja ima za cilj omogućiti nadležnom tijelu da korisno uzme u obzir sve relevantne informacije. Kako bi se osigurala učinkovita zaštita dotičnih osoba, njezin je cilj posebice da potonje mogu ispraviti pogrešku ili iznijeti informacije u pogledu



svoje osobne situacije, a koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti presude Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 49. i Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 47.).

- 38 Spomenuto pravo također podrazumijeva da uprava mora pružiti svu dužnu pažnju očitovanjima koja je iznijela osoba u pitanju, ispitujući pažljivo i nepristrano sve relevantne informacije konkretnog slučaja te dajući detaljno obrazloženje svoje odluke (vidjeti presude Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14. i Sopropé, EU:C:2008:746, t. 50.), s obzirom na to da obveza davanja dovoljno određenog i konkretnog obrazloženja odluke, kako bi se osobi u pitanju omogućilo da shvati razloge odbijanja suprotstavljenog njezinom zahtjevu, predstavlja posljedicu načela poštovanja prava na obranu (presuda M., EU:C:2012:744, t. 88.).
- 39 Sukladno praksi Suda, poštovanje prava na saslušanje obvezno je i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti presude Sopropé, EU:C:2008:746, t. 38.; M., EU:C:2012:744, t. 86; i G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 32.).
- 40 Obveza poštovanja prava na obranu adresata odluka koje značajno utječu na njihove interese u načelu se također nalaže administracijama država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u polje primjene prava Unije (presuda G. i R., EU:C:2013:533, t. 35.).
- 41 Kada pravom Unije nisu utvrđeni ni uvjeti pod kojima poštovanje prava na obranu državljana trećih zemalja s nezakonitim položajem treba biti osigurano, ni posljedice nepoštovanja tih prava, ti uvjeti i te posljedice proizlaze iz nacionalnog prava pod uvjetom da su mjere usvojene u tu svrhu iste vrste kao i one na koje bi imali pravo pojedinci u usporedivoj situaciji u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (presuda Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 42 Navedenim zahtjevima ekvivalentnosti i učinkovitosti izražava se opća obveza država članica da osiguraju poštovanje prava na obranu koje pravni subjekti ostvaruju temeljem prava Unije, osobito kada je riječ o definiranju procesnih modaliteta (presuda Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 43 Međutim, prema također ustaljenoj praksi Suda, temeljna prava, kao što je poštovanje prava na obranu, nisu apsolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima općeg interesa kojima služi predmetni propis i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjernu i neprihvatljivu zapreku koja dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava (presude Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 63., G. i R., EU:C:2013:533, t. 33. te Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 84.).
- 44 Budući da se sud koji je uputio zahtjev pita o sadržaju prava na saslušanje u kontekstu Direktive 2008/115, valja najprije podsjetiti na sljedeća opća razmatranja.
- 45 Načini na koje državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom mora moći ostvariti svoje pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju moraju se ocijeniti s obzirom na cilj Direktive 2008/115 koji se odnosi na učinkovit povratak državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom u njegovu zemlju podrijetla (vidjeti u tom smislu presudu Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 30.).
- 46 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, jednom kada se utvrdi nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju, sukladno članku 6. stavku 1. navedene direktive i neovisno o iznimkama predviđenima u članku 6. stavcima 2. do 5. te direktive, donijeti odluku o vraćanju (vidjeti u tom smislu presude El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 35.; Achughbaban, EU:C:2011:807, t. 31., i Mukarubega, EU:C:2014:2336, t. 57.).

- 47 Cilj prava na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju jest također da dotičnoj osobi omogući da izrazi svoje mišljenje o zakonitosti svojeg boravka i eventualnoj primjeni iznimaka od članka 6. stavka 1. navedene direktive, predviđenih u njezinom članku 6. stavcima 2. do 5.
- 48 Nadalje, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 64. svojeg mišljenja, sukladno članku 5. Direktive 2008/115, naslovljenom „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje“, prilikom provedbe te direktive države članice moraju, s jedne strane, uzeti u obzir najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje i, s druge strane, poštovati načelo *non-refoulement*.
- 49 Slijedi da, kad nadležno nacionalno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju, to tijelo nužno mora poštovati obveze koje nameće članak 5. Direktive 2008/115 te saslušati dotičnu osobu u vezi s tim.
- 50 U tom pogledu dotična osoba treba surađivati s nadležnim nacionalnim tijelom tijekom saslušanja kako bi mu pružila sve relevantne informacije o svojoj osobnoj i obiteljskoj situaciji, a osobito one koje mogu opravdati nedonošenje odluke o vraćanju.
- 51 Konačno, iz prava na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju proizlazi obveza za nadležna nacionalna tijela da omoguće dotičnoj osobi da izrazi svoje mišljenje o uvjetima svojeg povratka, odnosno o roku za odlazak i dobrovoljnom ili obvezujućem karakteru vraćanja. Stoga proizlazi, osobito iz članka 7. Direktive 2008/115, koji u svojem stavku 1. predviđa odgovarajući rok koji iznosi između sedam i trideset dana za napuštanje nacionalnog područja ako je riječ o dobrovoljnom odlasku, da države članice moraju, ako je to potrebno, na temelju stavka 2. tog članka, produljiti taj rok za odgovarajuće razdoblje uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su dužina boravka, djeca koja pohađaju školu i postojanje obiteljskih i društvenih veza.
- 52 Kao drugo, valja napose ispitati uključuje li pravo na saslušanje, primijenjeno u sklopu Direktive 2008/115, a osobito njezinog članka 6., za državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, pravo da prouči sve okolnosti koje mu se stavljaju na teret, a na osnovi kojih nadležno nacionalno tijelo namjerava temeljiti tu odluku, što podrazumijeva da mu ih nacionalna administracija priopći unaprijed i dodijeli mu rok za razmišljanje dostatan za pripremu svojeg saslušanja te pravo da se obrati za pomoć savjetniku po svojem izboru tijekom tog saslušanja.
- 53 Što se tiče, na prvom mjestu, obavijesti nadležnog nacionalnog tijelo, prije donošenja odluke o vraćanju, o svojoj namjeri da donese takvu odluku, dokazima na kojima to tijelo namjerava temeljiti tu odluku te dodjeli roka za razmišljanje osobi u pitanju, najprije je bitno navesti da Direktiva 2008/115 ne uspostavlja takve modalitete kontradiktornog postupka.
- 54 Nadalje, u točki 60. presude Mukarubega (EU:C:2014:2336), Sud je smatrao da, s obzirom na to da je odluka o vraćanju, sukladno Direktivi 2008/115, usko vezana uz utvrđenje nezakonitog boravka, pravo na saslušanje ne može se tumačiti u smislu da bi nadležno nacionalno tijelo koje želi u isto vrijeme, u odnosu na državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, donijeti odluku kojom se utvrđuje nezakonit boravak i odluku o vraćanju, nužno moralo saslušati dotičnu osobu na način da joj omogući da iznese svoje mišljenje specifično za potonju odluku jer je ta osoba imala mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka i razloga koji bi temeljem nacionalnog prava mogli opravdati to da se navedeno tijelo suzdrži od donošenja odluke o vraćanju.
- 55 Slijedi da pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju treba tumačiti ne tako da navedeno tijelo mora obavijestiti državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom prije saslušanja organiziranog u svrhu donošenja te odluke, o tome da namjerava u odnosu na njega donijeti odluku o vraćanju, priopćiti mu dokaze na kojima namjerava temeljiti tu odluku ili mu čak odrediti rok za razmišljanje prije nego što on iznese svoja očitovanja, već tako da taj državljanin mora imati

mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka i razloga koji bi temeljem nacionalnog prava mogli opravdati to da se navedeno tijelo suzdrži od donošenja odluke o vraćanju.

- 56 Međutim, važno je navesti, kako je primijetio nezavisni odvjetnik u točki 69. svojeg mišljenja, da je potrebno dopustiti iznimku u slučaju u kojem državljanin treće zemlje ne može razumno naslutiti koji bi mu se dokazi mogli staviti na teret ili na njih objektivno može odgovoriti tek nakon što je učinio određene provjere ili poduzeo korake osobito u svrhu pribavljanja popratnih dokumenata.
- 57 U svakom slučaju, kao što je navela i Europska komisija, točno je da će državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom u pitanju imati priliku, ako to želi, osporavati ocjenu svoje situacije koju je provela administracija u sklopu sudskog postupka.
- 58 Naime, članak 12. stavak 1. Direktive 2008/115, koji se nalazi u njezinom Poglavlju III., a odnosi se na postupovne sigurnosne uvjete, predviđa obvezu država članica da izdaju svoje odluke o vraćanju u pisanom obliku, navodeći stvarne i pravne razloge te pojašnjavajući pravne lijekove. Glavni dijelovi navedenih odluka se, ako je potrebno, pisano i usmeno prevode, pod uvjetima predviđenima u članku 12. stavku 2. te direktive. Ta jamstva zajedno s onima koja se temelje na pravu na učinkovit pravni lijek, predviđenom u članku 12. navedene direktive, osiguravaju zaštitu i obranu osobe u pitanju protiv odluke koja na nju nepovoljno utječe.
- 59 Iz prethodno navedenog prioizlazi da pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju mora omogućiti nadležnoj nacionalnoj administraciji da istraži predmet na takav način da može donijeti odluku uz puno poznavanje slučaja i dostatno je obrazložiti, tako da u takvom slučaju osoba u pitanju može valjano ostvariti svoje pravo na podnošenje tužbe.
- 60 U ovom slučaju, u predmetu u glavnom postupku, iz zapisnika saslušanja K. Boudjlida od strane službe granične policije proizlazi da je potonji bio pozvan 15. siječnja 2013. doći u prostorije te službe ili taj dan ili sutradan ujutro radi „ispitivanja [njegovog] prava na boravak“. Došavši u policiju sam i dobrovoljno istoga dana, K. Boudjlida odrekao se roka od jednog dana koji mu je bio dodijeljen kao i obraćanja pravnom savjetniku.
- 61 Iz tog zapisnika također proizlazi da je K. Boudjlida znao da je njegovoj boravišnoj dozvoli istekla valjanost 31. listopada 2012. i da je bio svjestan toga da će, ako ne podnese zahtjev za obnavljanje boravišne dozvole, njegov boravak u Francuskoj od tog trenutka biti nezakonit. Nadalje, policijske službe su izričito obavijestile K. Boudjlidu da se u odnosu na njega može donijeti odluka o vraćanju te su ga pitale bi li pristao napustiti francusko državno područje ako se takva odluka donese u odnosu na njega. K. Boudjlida je na to pitanje odgovorio da je spreman „pričekati u ulaznim prostorijama odgovor prefektore u Pauu, koja [ga] može ili pozvati da napusti[...] državno područje, ili [ga] staviti u ustanovu za zadržavanje ili [ga] pozvati da uredi[...] [svoju] situaciju“.
- 62 Stoga je K. Boudjlida bio upućen u razloge svojeg saslušanja te je znao njegov predmet i eventualne posljedice. Nadalje, to se saslušanje jasno odnosilo na informacije koje su relevantne i nužne za provedbu Direktive 2008/115, uz poštovanje prava osobe u pitanju na saslušanje.
- 63 Naime, tijekom razgovora sa službama policije, K. Boudjlida je saslušan o, među ostalim, svojem identitetu, državljanstvu, bračnom stanju, nezakonitosti svojeg boravka u Francuskoj, administrativnim koracima koje je poduzeo kako bi pokušao urediti svoj boravak, ukupnom trajanju svojeg boravka u Francuskoj, starim boravišnim dozvolama, akademskom i profesionalnom iskustvu, svojim sredstvima, obiteljskoj situaciji u Francuskoj i Alžiru. Službenici policije su ga pitali bi li pristao napustiti francusko državno područje u slučaju da prefekt Pyrénées-Atlantiques donese odluku o vraćanju. Pored toga, s obzirom na to da je bio saslušan, među ostalim, i o trajanju svog boravka u Francuskoj, svojih studija u Francuskoj i svojih obiteljskih veza u Francuskoj, K. Boudjlida je imao mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u vezi sa svojim obiteljskim životom u skladu s

člankom 5. točkom (b) Direktive 2008/115, kao i o eventualnoj primjeni kriterija za produljenje roka za dobrovoljni odlazak na temelju članka 7. stavka 2. navedene direktive, te je tako bio saslušan o načinima svojeg vraćanja.

- 64 Što se tiče, na drugom mjestu, toga uključuje li pravo na saslušanje, primijenjeno u sklopu Direktive 2008/115, pravo na pomoć savjetnika tijekom saslušanja, valja navesti da je pravo na pravnu pomoć u članku 13. te direktive predviđeno tek nakon donošenja odluke o vraćanju i samo u sklopu pravnog sredstva radi pobijanja te odluke pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni. Sukladno članku 13. stavku 4., u određenim se okolnostima dodjeljuje besplatna pravna pomoć na zahtjev osobe u pitanju.
- 65 Međutim, državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom se uvijek može o vlastitom trošku obratiti pravnom savjetniku radi pomoći tijekom saslušanja od strane nadležnih nacionalnih tijela, pod uvjetom da ostvarivanje tog prava ne utječe na dobro odvijanje postupka vraćanja te ne ugrožava učinkovitu provedbu navedene direktive.
- 66 U ovom slučaju, u predmetu u glavnom postupku K. Boudjlida tijekom svog saslušanja nije zatražio pomoć pravnog savjetnika.
- 67 Na posljednjem mjestu, budući da su K. Boudjlida i Komisija spomenuli kratko trajanje, odnosno 30 minuta, saslušanja u pitanju u glavnom postupku, valja utvrditi da pitanje ima li trajanje saslušanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom utjecaja na poštovanje prava na saslušanje, primijenjeno u sklopu Direktive 2008/115, nije odlučujuće. Naime, ono što je bitno jest je li takav državljanin imao mogućnost biti saslušan u dovoljnoj mjeri o zakonitosti svojeg boravka i o svojoj osobnoj situaciji, što, kad je riječ o K. Boudjlidi, proizlazi iz razmatranja u točkama 61. do 63. ove presude.
- 68 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da za državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom uključuje pravo da prije donošenja odluke o vraćanju koja se na njega odnosi iznese svoje mišljenje o zakonitosti svojeg boravka, o eventualnoj primjeni članaka 5. i 6. stavaka 2. do 5. navedene direktive, kao i o uvjetima svojeg vraćanja.
- 69 Naprotiv, pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da ne obvezuje nadležno nacionalno tijelo ni da obavijesti tog državljanina, prije saslušanja organiziranog u svrhu donošenja te odluke, da namjerava u odnosu na njega donijeti odluku o vraćanju, ni da mu priopći dokaze na kojima namjerava temeljiti tu odluku niti da mu odredi rok za razmišljanje prije nego što on iznese svoja očitovanja, ako taj državljanin ima mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka i razloga koji bi temeljem nacionalnog prava mogli opravdati to da se to tijelo suzdrži od donošenja odluke o vraćanju.
- 70 Pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom može, prije nego što nadležno nacionalno tijelo donese odluku o vraćanju koja se na njega odnosi, obratiti pravnom savjetniku radi pomoći tijekom saslušanja od strane tog tijela, pod uvjetom da ostvarivanje tog prava ne utječe na dobro odvijanje postupka vraćanja i ne ugrožava učinkovitu provedbu Direktive 2008/115.
- 71 Međutim, pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da državama članicama ne nameće dužnost snošenja troškova te pomoći u sklopu pružanja besplatne pravne pomoći.

## Drugo i treće pitanje

72 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće pitanje.

## Troškovi

73 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da za državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom uključuje pravo da prije donošenja odluke o vraćanju koja se na njega odnosi iznese svoje mišljenje o zakonitosti svojeg boravka, o eventualnoj primjeni članka 5. i 6. stavaka 2. do 5. navedene direktive, kao i o uvjetima svojeg vraćanja.**

Naprotiv, pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da ne obvezuje nadležno nacionalno tijelo ni da obavijesti tog državljanina, prije saslušanja organiziranog u svrhu donošenja te odluke, da namjerava u odnosu na njega donijeti odluku o vraćanju, ni da mu priopći dokaze na kojima namjerava temeljiti tu odluku, ni da mu odredi rok za razmišljanje prije nego što on iznese svoja očitovanja, ako taj državljanin ima mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka i razloga koji bi temeljem nacionalnog prava mogli opravdati to da se to tijelo suzdrži od donošenja odluke o vraćanju.

Pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom može, prije nego što nadležno nacionalno tijelo donese odluku o vraćanju koja se na njega odnosi, obratiti pravnom savjetniku radi pomoći tijekom saslušanja od strane tog tijela, pod uvjetom da ostvarivanje tog prava ne utječe na dobro odvijanje postupka vraćanja i ne ugrožava učinkovitu provedbu Direktive 2008/115.

Međutim, pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezinog članka 6., treba tumačiti u smislu da državama članicama ne nameće dužnost snošenja troškova te pomoći u sklopu pružanja besplatne pravne pomoći.

Potpisi