



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 8. oktobra 2020*

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Direktiva 2008/115/ES – Skupni standardi in postopki za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Člen 6(1) in člen 8(1) – Nezakonito prebivanje – Nacionalna ureditev, v kateri je določeno, da se, glede na okoliščine, naloži bodisi globa bodisi odstranitev – Posledice sodbe z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) – Nacionalna zakonodaja, ki je za zadevno osebo ugodnejša – Neposredni učinek direktiv – Meje“

V zadevi C-568/19,

katero predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (vrhovno sodišče Kastilje - Manče, Španija) z odločbo z dne 11. julija 2019, ki je na Sodišče prispela 25. julija 2019, v postopku

MO

proti

Subdelegación del Gobierno en Toledo,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi C. Toader, v funkciji predsednice senata, M. Safjan (poročevalec) in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za špansko vlado L. Aguilera Ruiz, agent,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga in I. Galindo Martín, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med MO in Subdelegación del Gobierno en Toledo (poddelegacija vlade v Toledu, Španija) zaradi nezakonitega prebivanja prvonavedenega na španskem ozemlju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Direktive 2008/115, naslovljen „Predmet urejanja“, 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 3 te direktive določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

 4. ‚odločba o vrnitvi‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;
 5. ‚odstranitev‘ pomeni izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice;

[...]“
- 5 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Ugodnejše določbe“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Ta direktiva ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države, določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljevanjem in azilom.

3. Ta direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se uporabljajo, če so takšne določbe združljive s to direktivo.“
- 6 Člen 6 iste direktive, naslovljen „Odločba o vrnitvi“, določa:

„1. 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.

2. Državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se uporabi odstavek 1.

3. Države članice se lahko vzdržijo izdaje odločbe o vrnitvi državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju, če zadevnega državljana tretje države na podlagi dvostranskih sporazumov ali ureditev, ki veljajo na dan začetka veljavnosti te direktive, sprejme druga država članica. V tem primeru država članica, ki je sprejela zadevnega državljana tretje države, uporabi odstavek 1.

4. Države članice se lahko kadar koli odločijo za izdajo nevezanega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki iz sočutja, humanitarnih razlogov ali drugih razlogov zagotavlja pravico do prebivanja državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. V tem primeru se odločba o vrnitvi ne izda. Če je bila odločba o vrnitvi že izdana, se prekliče ali začasno razveljavi za čas trajanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do prebivanja.

5. Če je državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, vključen v še nedokončan postopek za izdajo [podaljšanje] njegovega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do bivanja, ta država članica preuči možnost, da odločbe o vrnitvi ne izda, dokler se postopek ne zaključi, brez poseganja v odstavek 6.

[...]"

7 Člen 7 Direktive 2008/115, naslovljen „Prostovoljni odhod“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. V odločbi o vrnitvi se določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni, brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 in 4. [...]

[...]

4. Če obstaja nevarnost pobega ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavrnjena kot očitno neutemeljena ali lažna ali če zadevna oseba ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost, se države članice lahko vzdržijo odobritve obdobja za prostovoljni odhod [...].“

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

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

Špansko pravo

9 Člen 53(1)(a) Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (sistemski zakon št. 4/2000 o pravicah in svoboščinah tujcev v Španiji in njihovem vključevanju v družbo) z dne 11. januarja 2000 (BOE št. 10 z dne 12. januarja 2000, str. 1139), kakor je bil spremenjen z Ley Orgánica 2/2009 (sistemski zakon št. 2/2009) z dne 11. decembra 2009 (BOE št. 299 z dne 12. decembra 2009, str. 104986) (v nadaljevanju: zakon o tujcih), kot „hud“ prekršek opredeljuje „nezakonito prebivanje na španskem ozemlju, ker osebi dovoljenje za prebivanje ni bilo podaljšano oziroma ji ni bilo izdano ali pa je njegova veljavnost potekla že pred več kot tremi meseci, ne da bi ta oseba v predpisanem roku zaprosila za njegovo podaljšanje.“

10 V skladu s členom 55(1)(b) zakona o tujcih se hudi prekrški kaznujejo z globo od 501 EUR do 10.000 EUR.

11 Člen 57 tega zakona določa:

„1. Če je storilec prekrška tujec in izvrši ravnanja, ki so opredeljena kot ‚zelo huda‘ ali ‚huda‘ v smislu člena 53(1)(a), (b), (c), (d) in (f) tega sistemskega zakona, je mogoče ob upoštevanju načela sorazmernosti po izvedbi ustreznega upravnega postopka z obrazloženo odločbo, v kateri se pretehtajo dejstva, iz katerih sestoji prekršek, namesto globe odrediti odstranitev s španskega ozemlja.

[...]

3. Kazni odstranitve in globe nikakor ni dovoljeno izreči skupaj.

[...]“

12 Člen 63 navedenega zakona, ki se nanaša na „prednostni postopek“, v odstavku 7 določa:

„V primerih iz tega člena se odločba o odstranitvi izvrši takoj.“

13 Člen 63a(2) istega zakona določa:

„Odločba, s katero se v rednem postopku odredi odstranitev, vključuje rok za prostovoljno izpolnitev, v katerem mora zadevna oseba zapustiti ozemlje države. Trajanje tega roka je lahko od sedem do 30 dni, teči pa začne z dnem vročitve zadevne odločbe. Rok za prostovoljno izpolnitev odločbe o odstranitvi se lahko podaljša za razumno obdobje ob upoštevanju okoliščin vsakega posameznega primera, kot so trajanje prebivanja, skrb za šoloobvezne otroke ali obstoj drugih družinskih in socialnih vezi.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

14 Comisaría de Talavera de la Reina (policijska postaja v Talaveri de la Reina, Španija) je 14. januarja 2017 proti MO, kolumbijskemu državljanu, zaradi zatrjevane kršitve člena 53(1)(a) zakona o tujcih začela prednostni postopek odstranitve.

15 V okviru tega postopka je MO izjavil, da je leta 2009, ko je bil star 17 let, vstopil v Španijo na podlagi vizuma z dovoljenjem za prebivanje, izdanim zaradi združitve družine, in sicer s svojo materjo. Predložil je potni list, veljaven do 24. decembra 2018, dovoljenje za prebivanje, veljavno do leta 2013, in potrdilo o prijavi, podani leta 2015, pri občini Talavera de la Reina. MO je trdil, da je med prebivanjem v Španiji pogosto delal, ter predložil več pogodb o zaposlitvi, potrdilo o delovni dobi in bančno potrdilo. Izjavil je, da ni predkaznovan in da ima stalno prebivališče v Talaveri de la Reina. MO je predložil tudi druge dokumente, med drugim izkaznico občinske knjižnice, izkaznico zdravstvenega zavarovanja ter potrdila o udeležbi na tečajih in opravljenih usposabljanjih.

16 Subdelegado del Gobierno en Toledo (poddelegat vlade v Toledu, Španija) (v nadaljevanju: zastopnik vlade) je 3. februarja 2017 na podlagi člena 53(1)(a) zakona o tujcih sprejel odločbo o odstranitvi MO, skupaj s petletno prepovedjo ponovnega vstopa na špansko ozemlje. V zvezi s tem se je zastopnik vlade oprl na sodno prakso Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), ki dovoljuje odstranitev, če je poleg nezakonitega prebivanja v vedenju zadevne osebe podan negativni element. V zadevi v glavni stvari so bili ti elementi dejstvo, da MO ni dokazal, da je vstopil v Španijo prek mejnega prehoda, da ni navedel trajanja bivanja v tej državi članici in da ni imel nobenega identifikacijskega dokumenta. Poleg tega je navedeni zastopnik ugotovil, da odstranitev MO ne bi povzročila razdružitve družine, saj ta ni dokazal obstoja vezi z neposrednimi predniki in potomci, ki zakonito prebivajo v Španiji.

- 17 MO je zoper odločbo o odstranitvi, ki jo je sprejel zastopnik vlade, pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo (upravno sodišče v Toledo, Španija) vložil tožbo, ki jo je to sodišče zavrnilo.
- 18 MO je zoper odločbo navedenega sodišča vložil pritožbo pri Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (vrhovno sodišče Kastilje - Manče, Španija).
- 19 To sodišče pojasnjuje, da je razlago nacionalne ureditve, ki jo je podalo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) in ki je omenjena v točki 16 te sodbe, španski zakonodajalec povzel v okviru spremembe te ureditve s sistemskim zakonom 2/2009.
- 20 Predložitveno sodišče meni, da je predstavnik vlade napačno ugotovil prisotnost negativnega elementa v vedenju MO. Ta naj bi namreč v postopku predložil veljaven potni list, vizum za vstop na špansko ozemlje in dovoljenja za prebivanje do leta 2013. Poleg tega naj bi bil MO v Španiji tako socialno kot družinsko ukoreninjen.
- 21 V zvezi z vedenjem MO to sodišče poudarja, da spis, ki mu je bil predložen v preučitev, poleg zgolj nezakonitega prebivanja zadevne osebe v Španiji ne vsebuje nobenega negativnega elementa.
- 22 V tem položaju predložitveno sodišče sprašuje, katere posledice je treba za presojo položaja MO izpeljati iz sodbe z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). V tej sodbi naj bi Sodišče namreč presodilo, da je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki za primer nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju te države določa, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer se ukrepa medsebojno izključujeta.
- 23 V obravnavani zadevi naj bi položaj MO urejala ista nacionalna zakonodaja, kot je bila tista, ki se je uporabljala v zadevi, v kateri je bila izrečena navedena sodba Sodišča. Poleg tega naj bi bilo mogoče v skladu z razlago, ki jo je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) podalo pred razglasitvijo navedene sodbe, odstranitev državljana tretje države, ki nezakonito prebiva v Španiji, z nacionalnega ozemlja odrediti le ob obstoju dodatnih obteževalnih dejavnikov.
- 24 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) naj bi po razglasitvi sodbe z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), med drugim v sodbi z dne 30. maja 2019 razsodilo, da lahko španski upravni in sodni organi zavrnejo uporabo določb zakona o tujcih, ki predpisujejo primarnost naložitve globe in zahtevajo, da je ukrep odstranitve izrecno oprt na obstoj obteževalnih dejavnikov. S tem naj bi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) v škodo zadevne osebe neposredno uporabilo določbe Direktive 2008/115 in tako postrojilo njeno kazensko odgovornost. Po sodbi z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), naj bi morala španska sodišča namreč tako neposredno uporabiti to direktivo, čeprav bi bila ta uporaba v škodo zadevnih oseb.
- 25 Predložitveno sodišče dvomi o možnosti, da bi se v zadevi v glavni stvari, zato da bi odredilo odstranitev MO, čeprav poleg njegovega nezakonitega prebivanja na španskem ozemlju niso podani obteževalni dejavniki, neposredno oprlo na Direktivo 2008/115. V zvezi s tem opozarja na sodno prakso Sodišča, ki izključuje možnost neposredne uporabe določb direktive za posameznika, med drugim sodbi z dne 26. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), in z dne 11. junija 1987, X (14/86, EU:C:1987:275). To sodišče se poleg tega sklicuje na sodbo z dne 5. decembra 2017, M. A. S. in M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), ki naj bi določala meje obveznosti razlage, ki je skladna z direktivami, glede na načelo zakonitosti v kazenskem pravu.

26 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (vrhovno sodišče Kastilje - Manče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je razlaga sodbe z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), da lahko španski upravni organi in sodišča v škodo državljana tretje države neposredno uporabijo Direktivo 2008/115, pri čemer ne upoštevajo in ne uporabijo ugodnejših nacionalnih kaznovalnih določb, postrožijo kazensko odgovornost navedenega državljana in morebiti ne upoštevajo načela zakonitosti v kazenskem pravu, združljiva s sodno prakso Sodišča glede omejitev neposrednega učinka direktiv; in ali je treba neskladnost španske ureditve z Direktivo [2008/115] namesto z neposredno uporabo te direktive odpraviti s spremembo zakonodaje ali uporabo postopkov, določenih v pravu [Unije], s katerimi se državi članici naloži pravilen prenos direktiv?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 27 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da lahko pristojni nacionalni organ – kadar nacionalna ureditev za primer nezakonitega prebivanja državljana tretje države na ozemlju države članice določa, da se naloži bodisi globa bodisi odstranitev, ta zadnjenavedeni ukrep pa se lahko sprejme le, če so poleg nezakonitega prebivanja tega državljana v zvezi z njim podane obteževalne okoliščine – sprejetje odločbe o vrnitvi in izvršitev te odločbe, čeprav ni takih obteževalnih okoliščin, neposredno opre na določbe te direktive.
- 28 Najprej je treba opozoriti, da se je, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, s to nacionalno ureditvijo, ki se uporablja od sprejetja sistemskega zakona 2/2009, s katerim je bil spremenjen sistemski zakon 4/2000, potrdila rešitev, ki jo je sprejelo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) in je omenjena v točki 23 te sodbe.
- 29 Navedena nacionalna ureditev je bila obravnavana v sodbi z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Kot je razvidno iz točk 31 in 32 te sodbe, člen 6(1) Direktive 2008/115 najprej kot glavno določa obveznost držav članic, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. Ko se ugotovi, da prebivanje ni zakonito, morajo namreč pristojni nacionalni organi na podlagi tega člena brez poseganja v izjeme, ki jih ta direktiva določa v odstavkih od 2 do 5 istega člena, sprejeti odločbo o vrnitvi.
- 30 Sodišče je razsodilo, da lahko zadevna španska ureditev, ki za primer nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na španskem ozemlju predpisuje, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer se ta ukrepa medsebojno izključujeta, spodkoplje uporabo skupnih standardov in postopkov, določenih z Direktivo 2008/115, in – odvisno od primera – vračanje zavleče, s čimer oslabi polni učinek te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 40).
- 31 Zato je Sodišče razsodilo, da je treba Direktivo 2008/115, zlasti njena člena 6(1) in 8(1) v povezavi z njenim členom 4(2) in (3), razlagati tako, da nasprotuje taki ureditvi (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 41).
- 32 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) po razglasitvi te sodbe Sodišča razsodilo, da lahko španski upravni in sodni organi zavrnejo uporabo te nacionalne ureditve, ki ni v skladu z Direktivo 2008/115, in se neposredno oprejo na to direktivo, da bi v primeru nezakonitega prebivanja na španskem ozemlju, čeprav ni drugih obteževalnih dejavnikov, naložili ukrep odstranitve.

- 33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so nacionalna sodišča pri uporabi nacionalnega prava in v mejah, določenih s splošnimi pravnimi načeli, to pravo dolžna razlagati kar najbolj ob upoštevanju besedila in namena zadevne direktive, da bi se dosegel v njej določeni rezultat (sodba z dne 19. marca 2020, Sánchez Ruiz in drugi, C-103/18 in C-429/18, EU:C:2020:219, točka 121).
- 34 V obravnavanem primeru kaže, da predložitveno sodišče, ki mora ugotoviti, ali lahko nacionalno ureditev iz postopka v glavni stvari razlaga v skladu s pravom Unije, izključuje to možnost. Meni, da se v tem položaju postavlja vprašanje, ali je mogoča neposredna uporaba te direktive, ki je v škodo zadevne osebe.
- 35 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča direktiva sama po sebi ne more ustvarjati obveznosti za posameznika, saj se država članica zoper tako osebo ne more sklicevati na določbo direktive kot tako (glej v tem smislu sodbi z dne 26. februarja 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, točka 48, in z dne 12. decembra 2013, Portugás, C-425/12, EU:C:2013:829, točka 22).
- 36 Ker torej nacionalna ureditev, ki se v zadevi v glavni stvari uporablja za MO, določa, da se odstranitev državljana tretje države, ki prebiva na španskem ozemlju, v smislu te ureditve lahko odredi le, če so poleg nezakonitega prebivanja tega državljana v zvezi z njim podane obteževalne okoliščine, in te ureditve ni mogoče razlagati v skladu z Direktivo 2008/115, kar mora preveriti predložitveno sodišče, se ta država članica ne sme opreti na to direktivo, zato da bi, čeprav ni teh obteževalnih okoliščin, proti MO sprejela odločbo o vrnitvi v smislu te direktive in jo izvršila.
- 37 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da se pristojni nacionalni organ, kadar nacionalna ureditev za primer nezakonitega prebivanja državljana tretje države na ozemlju države članice določa, da se naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer je mogoče zadnjenavedeni ukrep sprejeti le, če so poleg nezakonitega prebivanja tega državljana v zvezi z njim podane obteževalne okoliščine, ne sme neposredno opreti na določbe te direktive, zato da bi, čeprav ni takih obteževalnih okoliščin, sprejel odločbo o vrnitvi in to odločbo izvršil.

Stroški

- 38 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 (šesti senat) razsodilo:

Direktivo 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 je treba razlagati tako, da se pristojni nacionalni organ, kadar nacionalna ureditev za primer nezakonitega prebivanja državljana tretje države na ozemlju države članice določa, da se naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer je mogoče zadnjenavedeni ukrep sprejeti le, če so poleg nezakonitega prebivanja tega državljana v zvezi z njim podane obteževalne okoliščine, ne sme neposredno opreti na določbe te direktive, zato da bi, čeprav ni takih obteževalnih okoliščin, sprejel odločbo o vrnitvi in to odločbo izvršil.

Podpisi