



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 3. marca 2022*

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Direktiva 2008/115/ES – Skupni standardi in postopki v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Člen 6(1) in člen 8(1) – Nacionalna ureditev, ki za primer nezakonitega prebivanja predvideva naložitev globe, ki ji je pridružena obveznost zapustiti ozemlje – Možnost prebivanje urediti v predpisanem roku – Člen 7(1) in (2) – Rok za prostovoljni odhod“

V zadevi C-409/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 1 de Pontevedra (upravno sodišče št. 1 v Pontevedri, Španija) z odločbo z dne 20. avgusta 2020, ki je na Sodišče prispela 2. septembra 2020, v postopku

UN

proti

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jurimäe, predsednica senata, N. Jääskinen, M. Safjan (poročevalec), N. Piçarra in M. Gavalec, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za UN E. M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillo in J. L. Rodríguez Candela, abogados,
- za špansko vlado J. Rodríguez de la Rúa Puig in L. Aguilera Ruiz, agenta,
- za Evropsko komisijo C. Cattabriga in I. Galindo Martín, agentki,

* Jezik postopka: španščina.

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

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(3), člena 6(1) in (5) ter člena 7(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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med UN in Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (poddelegacija vlade v Pontevedri, Španija) zaradi nezakonitega prebivanja prvonavedene na španskem ozemlju.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 2, 4, 6 in 10 Direktive 2008/115 je navedeno:
 - „(2) Evropski svet v Bruslju 4. in 5. novembra 2004 je pozval k ustanovitvi učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.
 - [...]
 - (4) Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila.
 - [...]
 - (6) [...] V skladu s splošnimi načeli zakonodaje EU bi morale biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer se ne bi smelo upoštevati zgolj nezakonitega prebivanja. [...]
 - [...]
 - (10) Če ni razlogov, zaradi katerih bi lahko verjeli, da bi bil namen postopka vračanja s tem ogrožen, bi morala imeti prostovoljna vrnitev prednost pred prisilno vrnitvijo, omogočiti pa bi bilo treba tudi obdobje za prostovoljni odhod. Kadar se zaradi posebnih okoliščin v posameznem primeru to izkaže za nujno, bi bilo treba omogočiti, da se obdobje za prostovoljni odhod podaljša. [...]"

4 Člen 1 te direktive, 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.“

5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, 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;

[...]

8. ‚prostovoljni odhod‘ pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi;

[...]“

6 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Ugodnejše določbe“, v odstavku 3 določa:

„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.“

7 Člen 6 Direktive 2008/115, 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 prebivajo 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 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 [...].

[...]“

8 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, v odstavkih 1, 2 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. [...]

[...]

2. Države članice lahko, kadar je to potrebno, obdobje za prostovoljni odhod podaljšajo za ustrezno obdobje, ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi.

[...]

4. Če obstaja nevarnost pobega ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavržena 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 ali odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni.“

9 Člen 8 navedene 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

Zakon o tujcih

10 Člen 28(3)(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), določa, da mora tujec zapustiti špansko ozemlje, če mu je bila zavržena prošnja za podaljšanje dovoljenja za prebivanje na tem ozemlju oziroma mu ni bilo izdano dovoljenje za prebivanje v Španiji.

- 11 Člen 53(1)(a) zakona o tujcih določa, da se za „hud“ prekršek šteje „nezakonito prebivanje na španskem ozemlju, ker dovoljenje za prebivanje ni bilo podaljšano ali ni bilo izdano oziroma je prenehalo veljati že pred več kot tremi meseci, ne da bi zadevna oseba v roku, določenem v predpisih, zaprosila za njegovo podaljšanje“.
- 12 V skladu s členom 55(1)(b) tega zakona se hudi prekrški kaznujejo z globo od 501 EUR do 10.000 EUR.
- 13 Člen 57 navedenega zakona določa:

„1. Kadar 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 zakona, je mogoče ob upoštevanju načela sorazmernosti po izvedbi ustreznega upravnega postopka z obrazloženo odločbo, v kateri se pretehta dejansko stanje, ki pomeni prekršek, namesto globe odrediti odstranitev s španskega ozemlja.

[...]

3. Sankcij odstranitve in globe nikakor ni mogoče izreči hkrati.

[...]“

- 14 Člen 63 istega zakona, ki se nanaša na „prednostni postopek“, v odstavku 7 določa:

„V primerih iz tega člena se odreditev odstranitve izvrši takoj.“

- 15 Člen 63a(2) zakona o tujcih določa:

„Odločba o odreditvi ukrepa odstranitve, izrečena v rednem postopku, vključuje rok za prostovoljno vrnitev, v katerem mora zadevna oseba zapustiti nacionalno ozemlje. Ta rok znaša od sedem do trideset dni ter začne teči z vročitvijo navedene odločbe. Rok za prostovoljno vrnitev, določen z odločbo o odreditvi odstranitve, je mogoče podaljšati za razumno obdobje glede na okoliščine posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, obstoj vzdrževanih otrok, ki se šolajo, ali obstoj drugih družinskih in socialnih vezi.“

Kraljeva uredba 240/2007

- 16 Z Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kraljevi odlok 240/2007 o vstopu, prostem gibanju in prebivanju državljanov držav članic Evropske unije in drugih držav podpisnic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru) z dne 16. februarja 2007 (BOE št. 51 z dne 28. februarja 2007, str. 8558) je bila v špansko pravo prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 UN, kolumbijska državljanica, je 9. maja 2017 kot turistka zakonito vstopila na špansko ozemlje na letališču Madrid-Barajas (Španija) z dokazilom o zasebni nastanitvi, ki ga je napisal njen sin, polnoleten španski državljan, ki prebiva v Pontevedri (Španija).
- 18 Ker zakonito prebivanje UN ne more trajati več kot 90 dni, bi morala ta pred iztekom tega obdobja zapustiti ozemlje Evropske unije. Vendar je po izteku navedenega obdobja ostala v Španiji in se vpisala v register prebivalstva Pontevedre, pri čemer je kot naslov prebivališča navedla prebivališče svojega sina.
- 19 Ministerio del Interior (ministrstvo za notranje zadeve, Španija) je 13. februarja 2019 zoper UN uvedlo postopek o prekršku, predviden v členu 63a zakona o tujcih, ker ni imela dovoljenja za prebivanje v Španiji.
- 20 UN je marca 2019 pri oficina de Extranjería de Pontevedra (urad za tujce v Pontevedri, Španija) vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije zaradi združitve družine s svojim španskim sinom v skladu s kraljevim odlokom 240/2007.
- 21 Sočasno je UN predstavila svoje stališče na obravnavi, razpisani v okviru postopka o prekršku, ki ga je začelo ministrstvo za notranje zadeve. V njem je navedla svoje družinske vezi v Španiji, to, da nima več družine niti sredstev za preživljanje v Kolumbiji, svoji matični državi, in to, da ni bila vpisana v kazensko evidenco niti ni bila prej nikoli prijeta. Sklicevala se je tudi na humanitarne razloge, povezane z zaščito družine, in na kršitev načela sorazmernosti.
- 22 Direktor urada za tujce v Pontevedri je 30. aprila 2019 sprejel odločbo, s katero je zavrnil prošnjo UN za izdajo dovoljenja za prebivanje, ker ta ni dokazala, da jo je njen sin preživljal v državi izvora, niti ni imela zasebnega zdravstvenega zavarovanja v Španiji.
- 23 UN je to odločbo z dne 30. aprila 2019 izpodbijala pred Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pontevedra (pokrajinsko upravno sodišče št. 2 v Pontevedri, Španija), glede na podatke, ki jih ima na voljo Sodišče, pa ta postopek še vedno poteka.
- 24 Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (poddelegacija vlade v pokrajini Pontevedra, Španija) je 8. maja 2019 vzporedno z odločbo z dne 30. aprila 2019 sprejela odločbo, s katero je ugotovila, da je UN prebivala nezakonito, torej brez dovoljenja za prebivanje ali vizuma, in ji naložila sankcijo odstranitve s španskega ozemlja s prepovedjo vstopa za tri leta. Ta organ je v obrazložitvi te odločbe ugotovil, da je UN storila hud prekršek iz člena 53(1)(a) zakona o tujcih in da ne spada med primere, na katere se nanaša pravica do azila.
- 25 UN je 31. oktobra 2019 pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (pokrajinsko upravno sodišče št. 1 v Pontevedri, Španija), ki je predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, vložila tožbo za odpravo te odločbe ali, podredno, za nadomestitev sankcije odstranitve z denarno sankcijo, in sicer z globo. UN je predlagala tudi začasno zadržanje izvršitve te sankcije odstranitve in predložitveno sodišče je temu predlogu ugodilo s sklepom z dne 19. decembra 2019.
- 26 Predložitveno sodišče ugotavlja, da čeprav člen 57 zakona o tujcih prepoveduje, da se državljanu tretje države, ki na španskem ozemlju prebiva nezakonito, hkrati naložita globa in sankcija odstranitve, pa ta zakon dopušča, da se ti sankciji takemu državljanu naložita zaporedoma.

- 27 Naložitev globe pa naj zadevnega državljan tretje države nikakor ne bi razbremenila obveznosti zapustiti špansko ozemlje v skladu s členom 28(3)(c) zakona o tujcih, če ne pridobi zahtevanega vizuma ali dovoljenja za prebivanje. Če naj zadevni državljan tretje države svojega položaja ne bi uredil v razumnem roku, naj bi se zoper njega lahko začel nov postopek o prekršku, ki se zaključi s prisilno odstranitvijo. V skladu s špansko sodno prakso naj bi se namreč to, da je bila državljanu tretje države, čigar prebivanje v Španiji ni zakonito, naložena globa, štelo za obteževalno okoliščino v smislu tega zakona.
- 28 Držalo naj bi sicer, da je Sodišče v sodbi z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), rzsodilo, 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 bodisi naloži globa bodisi odredi odstranitev, pri čemer se ukrepa medsebojno izključujeta.
- 29 Vendar naj bi bila razlaga španske zakonodaje, ki jo je predložitveno sodišče predstavilo v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, drugačna od tiste, ki jo je podalo predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari. Globa, določena s špansko zakonodajo iz postopka v glavni stvari, naj bi namreč ustrezala opominu, naj zadevna oseba v določenem roku prostovoljno zapusti špansko ozemlje. Če zadevni državljan tretje države tega ozemlja ne bi prostovoljno zapustil pred iztekom tega roka, naj bi bil sprejet zavezujoč ukrep odstranitve, razen če bi državljan svoj položaj uredil. Tako naj globa, določena v španski zakonodaji iz postopka v glavni stvari, sama po sebi ne bi mogla urediti položaja tega državljan niti preprečiti njegove poznejše odstranitve.
- 30 Poleg tega naj bi bila v položaju državljan tretje države, na katerega se je nanašala zadeva, v kateri je bila izdana sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), podana obteževalna okoliščina, in sicer prejšnja obsodba na zaporno kazen dveh let in šestih mesecev zaradi prometa s prepovedanimi drogami. Nasprotno pa naj v postopku v glavni stvari ne bi bilo nobene obteževalne okoliščine, saj naj UN prej ne bi bila nikoli obsojena za kaznivo dejanje, naj bi imela potrebne dokumente in naj bi zakonito vstopila v Španijo. Poleg tega naj bi UN morda lahko uredila svoje prebivanje v Španiji, zlasti ker ima v tej državi družinske vezi.
- 31 V teh okoliščinah je Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (upravno sodišče št. 1 v Pontevedri, Španija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba Direktivo 2008/115 [...] (člene 4(3), 6(1), 6(5) in 7(1)) razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji [...], ki nezakonito prebivanje tujih državljanov brez obteževalnih okoliščin kaznuje najprej z globo, združeno z zahtevo za prostovoljno vrnitev v izvorno državo, ki ji nato sledi sankcija odstranitve, če tuj državljan ne uredi svojega statusa niti se ne vrne prostovoljno v svojo državo?
 2. Ali je razlaga sodbe Sodišča z dne 23. aprila 2015 (zadeva C-38/14, Zaizoune, [EU:C:2015:260]) tako, da lahko španski upravni organi in sodišča v škodo državljan tretje države neposredno uporabijo Direktivo 2008/115 [...], pri čemer ne uporabijo veljavne nacionalne zakonodaje, ki je milejša na področju kaznovanih določb, poostrijo odgovornost za prekrške in morebiti opustijo načelo zakonitosti v kazenskem pravu, združljiva s sodno prakso Sodišča Evropske unije glede omejitev neposrednega učinka direktiv? Ali pa je treba še naprej uporabljati nacionalno zakonodajo, ki je za posameznika ugodnejša, dokler se z ustrežno zakonsko reformo ne spremeni ali razveljavi?“

Postopek pred Sodiščem

- 32 Sodno tajništvo Sodišča je z dopisom z dne 15. oktobra 2020 predložitvenemu sodišču poslalo sodbo z dne 8. oktobra 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Posledice sodbe Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), in ga pozvalo, naj mu sporoči, ali namerava ob upoštevanju te sodbe vztrajati pri predlogu za sprejetje predhodne odločbe, natančneje, pri drugem vprašanju.
- 33 Predložitveno sodišče je z odločbo z dne 2. novembra 2020, ki je na Sodišče prispela 19. novembra 2020, drugo vprašanje umaknilo in ohranilo prvo vprašanje.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 34 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki sankcionira nezakonito prebivanje državljana tretje države na ozemlju te države članice, kadar ni obteževalnih okoliščin, na prvem mestu, z globo, ki ji je pridružena obveznost zapustitve ozemlja navedene države članice v predpisanem roku, razen če se pred iztekom tega roka prebivanje tega državljana uredi, in na drugem mestu, če se prebivanje navedenega državljana ne uredi, z odločbo, s katero se obvezno odredi odstranitev tega državljana.
- 35 Najprej je treba navesti, da se predložitveno sodišče na Sodišče obrača v okviru zadeve, ki se nanaša na isto nacionalno ureditev, kot je bila obravnavana v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). V točki 29 te sodbe je navedeno, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da se lahko nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav na španskem ozemlju na podlagi navedene ureditve sankcionira izključno z globo, ki ni združljiva z odstranitvijo z nacionalnega ozemlja, da pa se lahko zadnjenavedeni ukrep uporabi le, če so podani dodatni obteževalni dejavniki.
- 36 Predložitveno sodišče navaja, da ta nacionalna ureditev sicer prepoveduje, da bi se državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na nacionalnem ozemlju, hkrati naložili globa in sankcija odstranitve, vendar pa omogoča, da se ti dve sankciji takemu državljanu naložita zaporedoma. Tako naj bi naložitev take globe povzročila, da je zadevni državljan tretje države, v zvezi s katerim niso podane obteževalne okoliščine, zavezan špansko ozemlje v predpisanem roku zapustiti, razen če nacionalni organ pred iztekom tega roka prebivanje tega državljana uredi. Poleg tega naj bi naložitvi te globe, če prebivanje navedenega državljana po tem ne bi bilo urejeno, sledila odločba, s katero bi bila odrejena prisilna odstranitev tega državljana.
- 37 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru sistema sodnega sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, ni naloga Sodišča, da preveri ali izpodbija pravilnost razlage nacionalnega prava, ki jo poda nacionalno sodišče, ker je za to razlago izključno pristojno to sodišče. Sodišče mora, potem ko mu je nacionalno sodišče predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, razlago nacionalnega prava, ki mu jo je predstavilo navedeno sodišče, tudi upoštevati (sodbi z dne 27. oktobra 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, točka 57, in z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, točka 29).
- 38 Zato je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti izhajajoč iz premise predložitvenega sodišča, da ureditev iz postopka v glavni stvari, kadar ni obteževalnih okoliščin, omogoča sankcioniranje nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na nacionalnem ozemlju z naložitvijo globe, ki ji je pridružena obveznost vrnitve, in nato z ukrepom odstranitve.

- 39 V zvezi s tem je treba spomniti, da je cilj Direktive 2008/115, kot izhaja iz uvodnih izjav 2 in 4 te direktive, vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije. Ta direktiva v skladu s svojim členom 1 določa „skupne standarde in postopke“, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 30).
- 40 Direktiva 2008/115 se nanaša zgolj na vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav in torej njen namen ni harmonizacija vseh predpisov držav članic o prebivanju tujcev. Ta direktiva zato ne nasprotuje temu, da pravo neke države članice nezakonito prebivanje opredeljuje kot kaznivo ravnanje ter da za preprečevanje in kaznovanje takega prekrška določa sankcije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 41 Vendar Direktiva 2008/115 podrobno določa postopek, ki ga mora vsaka država članica uporabiti pri vračanju nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, in določa vrstni red poteka različnih zaporednih faz tega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 34).
- 42 Tako člen 6(1) navedene direktive najprej določa obveznost držav članic, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 43 Namreč, ko se ugotovi, da prebivanje ni zakonito, morajo 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 (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 44 Poleg tega je treba poudariti, da kadar je odločba o vrnitvi sprejeta v zvezi z državljanom tretje države, ta pa obveznosti vrnitve ni izpolnil, bodisi v roku, določenem za prostovoljni odhod, ali pa če za to ni bil določen noben rok, člen 8(1) Direktive 2008/115 državam članicam zaradi zagotavljanja učinkovitosti postopkov vračanja nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za odstranitev, in sicer fizični prevoz zadevne osebe iz navedene države članice, kot določa člen 3, točka 5, te direktive (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 45 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba tako zaradi dolžnosti lojalnosti držav članic kot zaradi zahtev po učinkovitosti, na katere je med drugim opozorjeno v uvodni izjavi 4 Direktive 2008/115, obveznost, ki jo člen 8 te direktive nalaga državam članicam, da v primerih iz odstavka 1 tega člena izvedejo odstranitev navedenega državljana, izpolniti čim hitreje (sodba z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 46 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, naložitev globe nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države pomeni, da mora ta državljan zapustiti nacionalno ozemlje v predpisanem roku, razen če nacionalni organ pred iztekom tega roka prebivanje navedenega državljana uredi. Šele če po izteku tega roka ta isti državljan ni niti uredil svojega položaja niti države ni prostovoljno zapustil, mora pristojni organ sprejeti odločbo o odreditvi odstranitve.
- 47 Na prvem mestu, čeprav v skladu s tem, kar je bilo navedeno v točki 40 te sodbe, Direktiva 2008/115 ne nasprotuje temu, da pravo države članice nezakonito prebivanje opredeli za kaznivo ravnanje ter določa sankcije za preprečevanje in kaznovanje takega prekrška, take sankcije ne

smejo ogroziti uporabe skupnih standardov in postopkov, določenih s to direktivo, in tako tej direktivi odvzeti polnega učinka (glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, točka 32 in navedena sodna praksa).

- 48 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že presodilo, da naložitev denarne kazni sama po sebi ne more ovirati postopka vračanja, določenega z Direktivo 2008/115, ker ta kazen ne preprečuje sprejetja in izvršitve odločbe o vrnitvi ob celovitem upoštevanju pogojev, določenih v členih 6 in 8 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 6. decembra 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, točka 36).
- 49 V obravnavani zadevi iz nacionalne ureditve, ki se uporablja, izhaja, da je globi, naloženi državljanu tretje države, katerega nezakonitost prebivanja je bila ugotovljena, nujno pridružena obveznost tega državljana, da v predpisanem roku zapusti nacionalno ozemlje.
- 50 Na drugem mestu je Sodišče v zvezi z izvršitvijo obveznosti, ki izhaja iz odločbe o vrnitvi, presodilo, da je treba, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive 2008/115, dati prednost, razen izjemoma, prostovoljnemu izpolnjevanju te obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 44 in navedena sodna praksa), prisilna odstranitev pa je mogoča le kot skrajno sredstvo (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 252).
- 51 Čeprav iz opredelitve pojma „prostovoljni odhod“ iz člena 3, točka 8, Direktive 2008/115 izhaja, da je namen roka, določenega v odločbi o vrnitvi, omogočiti nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države, da izpolni obveznost vrnitve, ki mu je naložena, pa je treba ugotoviti, da nobena določba te direktive ne nasprotuje temu, da lahko ta državljan med tem celotnim obdobjem poskuša doseči ureditev svojega prebivanja.
- 52 Nasprotno pa člen 6(4) Direktive 2008/115 določa, da se države članice 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. 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.
- 53 Glede trajanja roka, ki ga je mogoče določiti za prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve, člen 7(1) Direktive 2008/115 določa, da se v odločbi o vrnitvi, brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 in 4 tega člena, načeloma določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni.
- 54 V zvezi s tem je v členu 7(2) te direktive pojasnjeno, da lahko države članice, kadar je to potrebno, obdobje za prostovoljni odhod podaljšajo za ustrezno obdobje, ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi. Ta določba za to možnost, ki je na voljo državam članicam, ne določa nobenega posebnega pogoja.
- 55 Tako tudi v primeru, da nezakonito prebivajoči državljan tretje države ni izpolnil obveznosti vrnitve v obdobju za prostovoljni odhod, določenem v skladu s členom 7(1) Direktive 2008/115, odstavek 2 tega člena omogoča, da se v nekaterih specifičnih okoliščinah odloži izvršitev obveznosti vrnitve z opravo odstranitve.

- 56 Čepprav torej Direktiva 2008/115 ne ureja razmerja med postopkom v zvezi s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine, ki jo vloži državljan tretje države, in postopkom sprejetja odločbe o vrnitvi ali o odreditvi odstranitve, pa iz ugotovitev iz točk 51 in 55 te sodbe izhaja, da ta direktiva v mejah, določenih v členu 7(1) in (2) te direktive, državi članici omogoča, da odloži izpolnitev obveznosti vrnitve državljan tretje države, kadar ta zaradi okoliščin svojega položaja, zlasti iz družinskih razlogov, poskuša svoje prebivanje urediti.
- 57 Poleg tega je treba v zvezi s tem ponoviti, da je v uvodni izjavi 6 Direktive 2008/115 med drugim navedeno, da bi v skladu s splošnimi načeli zakonodaje EU morale biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer se ne bi smelo upoštevati zgolj nezakonitega prebivanja. Zlasti, kakor je Sodišče že presodilo, je treba spoštovanje načela sorazmernosti zagotoviti v vseh fazah postopka vračanja, določenega s to direktivo, vključno s fazo izdaje odločbe o vrnitvi, v okviru katere se mora država članica odločiti o odobritvi obdobja za prostovoljni odhod v skladu s členom 7 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 58 Zato je treba ugotoviti, da Direktiva 2008/115 sama po sebi ne nasprotuje temu, da lahko država članica – kadar niso podane okoliščine iz člena 7(4) te direktive, ki upravičujejo takojšnjo odstranitev nezakonito prebivajočega državljan tretje države, ki ima obveznost vrnitve – podaljša rok za prostovoljni odhod tega državljan do zaključka postopka ureditve njegovega prebivanja.
- 59 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča nacionalna ureditev ne sme ovirati uporabe skupnih standardov in postopkov, določenih z Direktivo 2008/115, in s tem posegati v polni učinek te direktive z odložitvijo vrnitve osebe, ki ji je bila izdana odločba o vrnitvi (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, točki 39 in 40 ter navedena sodna praksa).
- 60 Kar zadeva postopek vračanja, ki se začne z naložitvijo globe, ki ji je pridružena obveznost vrnitve, in ki se, če zadevni državljan tretje države te obveznosti ne izpolni v roku, ki je za to določen, nadaljuje z njegovo odstranitvijo, je torej potrebno, da ta rok ni tak, da bi povzročal zamude, zaradi katerih bi bil Direktivi 2008/115 odvzet polni učinek.
- 61 Kot je bilo namreč opozorjeno v točki 45 te sodbe, mora biti obveznost, da izvedejo odstranitev, ki je državam članicam naložena s členom 8 navedene direktive, izpolnjena v najkrajšem možnem času.
- 62 Natančneje, zadevna država članica mora zagotoviti, da je vsako podaljšanje obdobja za prostovoljni odhod na podlagi člena 7(2) Direktive 2008/115 omejeno na ustrezno obdobje in, kot je razvidno iz uvodne izjave 10 te direktive, potrebno zaradi posebnih okoliščin posameznega primera.
- 63 V obravnavani zadevi je iz upoštevnih španske ureditve, kar mora preveriti predložitveno sodišče, razvidno, prvič, da se rok za prostovoljni odhod nezakonito prebivajočega državljan tretje države določi na od sedem do trideset dni in, drugič, da je mogoče ta rok podaljšati za razumno obdobje glede na okoliščine obravnavane zadeve, kot so dolžina prebivanja, obstoj vzdrževanih otrok ali obstoj drugih družinskih in socialnih vezi. Ker pa je tako podaljšanje odobreno, da bi se upoštevala prošnja zadevnega nezakonito prebivajočega državljan tretje države za ureditev, mora biti tako odobreni rok določen v skladu z zahtevami iz prejšnje točke.

- 64 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2008/115, zlasti njen člen 6(1) in njen člen 8(1) v povezavi s členom 6(4) ter členom 7(1) in (2) te direktive, razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki sankcionira nezakonito prebivanje državljana tretje države na ozemlju te države članice, kadar ni obteževalnih okoliščin, na prvem mestu, z globo, ki ji je pridružena obveznost zapustitve ozemlja navedene države članice v predpisanem roku, razen če se pred iztekom tega roka prebivanje tega državljana uredi, in na drugem mestu, če se prebivanje navedenega državljana ne uredi, z odločbo, s katero se obvezno odredi odstranitev tega državljana, kadar je navedeni rok določen v skladu z zahtevami, predvidenimi v členu 7(1) in (2) navedene direktive.

Stroški

- 65 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 (tretji 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, zlasti njen člen 6(1) in njen člen 8(1) v povezavi s členom 6(4) ter členom 7(1) in (2) te direktive, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki sankcionira nezakonito prebivanje državljana tretje države na ozemlju te države članice, kadar ni obteževalnih okoliščin, na prvem mestu, z globo, ki ji je pridružena obveznost zapustitve ozemlja navedene države članice v predpisanem roku, razen če se pred iztekom tega roka prebivanje tega državljana uredi, in na drugem mestu, če se prebivanje navedenega državljana ne uredi, z odločbo, s katero se obvezno odredi odstranitev tega državljana, kadar je navedeni rok določen v skladu z zahtevami, predvidenimi v členu 7(1) in (2) navedene direktive.

Podpisi