



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. septembra 2017*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2004/38/ES – Direktiva 2008/115/ES – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Prebivanje državljana države članice na ozemlju druge države članice kljub prepovedi vstopa na ozemlje te države – Zakonitost odločbe o preklicu potrdila o prijavi in druge odločbe o odstranitvi z ozemlja – Možnost sklicevanja na nezakonitost prejšnje odločbe v obliki ugovora – Obveznost prevoda“

V zadevi C-184/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija) z odločbo z dne 23. marca 2016, ki je na Sodišče prispela 1. aprila 2016, v postopku

Ovidiu-Mihăiță Petrea

proti

Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadjiev in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. februarja 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Ovidiuja-Mihăițo Petreo S. Dima in A. Muntean, dikigoroji,
- za grško vlado D. Katopodis in A. Magrippi, agenta,
- za belgijsko vlado C. Pochet in L. Van den Broeck, agentki,
- za dansko vlado M. S. Wolff in C. Thorning, agenta,
- za vlado Združenega kraljestva S. Brandon in C. Brodie, agenta, skupaj z B. Laskom, barrister,

* Jezik postopka: grščina.

– za Evropsko komisijo E. Montaguti in M. Konstantinidis, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. aprila 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 27, 28 in od 30 do 32 Direktive 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), člena 6(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) ter načel učinkovitosti in varstva legitimnih pričakovanj.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Ovidiujem-Mihăițo Petreo in Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostatias tou Politi (minister za javni red in varnost državljanov), ki je postal Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (minister za notranje zadeve in reformo uprave), glede zakonitosti upravne odločbe, s katero je navedeni minister preklical potrdilo o prijavi, ki je bilo izdano zadevni osebi, in odredil njeno vrnitev v Romunijo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 3 V uvodni izjavi 11 Direktive 2004/38 je navedeno:

„Temeljna in osebna pravica do prebivanja v drugi državi članici je dodeljena državljanom Unije neposredno s Pogodbo in ni odvisna od upoštevanja upravnih postopkov.“
- 4 Člen 8(1) in (2) te direktive določa:

„1. Brez vpliva na člen 5(5) lahko država članica gostiteljica, za obdobja prebivanja, daljša od treh mesecev, zahteva od državljanov Unije, da se prijavijo pri ustreznih organih.

2. Rok za prijavo ne sme biti krajši od treh mesecev od datuma prihoda. Potrdilo o prijavi se izda takoj; v njem se navedeta ime in naslov osebe, ki se prijavlja[,] ter datum prijave. Neizpolnitev zahteve glede prijave se lahko kaznuje s sorazmernimi in nediskriminatornimi sankcijami.“
- 5 Člen 15(1) navedene direktive določa:

„Postopki, predvideni v členih 30 in 31, se po analogiji uporabijo pri vseh odločanjih v zvezi z omejevanjem prostega pretoka državljanov Unije in njihovih družinskih članov iz drugih razlogov razen javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

6 Člen 27(1) in (2) te direktive določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitev, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

7 Člen 28(1) Direktive 2004/38 določa:

„Pred sprejetjem odločbe o izgonu [odstranitvi] zaradi javnega reda ali javne varnosti, država članica gostiteljica upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njegovo/njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njegovih/njenih vezi z izvirno državo.“

8 Člen 30 te direktive določa:

„1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

2. Zadevne osebe so natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji, razen če je to v nasprotju z interesi državne varnosti.

3. V uradnem obvestilu se navede sodišče ali upravni organ, pri katerem lahko zadevna oseba vloži pravno sredstvo, rok za pravno sredstvo in, kjer ustreza, čas, ki ga ima oseba na voljo za zapustitev ozemlja države članice. Razen v ustrezno utemeljenih nujnih primerih, je čas, dovoljen za zapustitev ozemlja, najmanj en mesec od datuma uradnega obvestila.“

9 Člen 31 navedene direktive določa:

„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

2. Kadar je poleg pravnega sredstva zoper [...] odločbo o izgonu [odstranitvi] [ali zahteve za njen sodni preizkus] vložena tudi vloga za začasno odredbo, ki bi zaustavila izvršbo takšne odločbe, se dejanska odstranitev z ozemlja ne sme izvršiti, dokler ni sprejet sklep o začasni odredbi, razen:

- kadar odločba o izgonu [odstranitvi] temelji na predhodni sodni odločbi ali
- kadar so [...] zadevne osebe že pred tem predložile vlogo za sodni preskus ali
- kadar odločba o izgonu [odstranitvi] temelji na nujnih razlogih javnega reda v skladu s členom 28(3).

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.“

10 Člen 32 Direktive 2004/38 določa:

„1. Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti, lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom [Unije], in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.

2. Osebe iz odstavka 1 nimajo pravice do vstopa na ozemlje zadevne države članice v času, ko se njihova vloga preučuje.“

11 Člen 37 te direktive podrobneje določa:

„Določbe te direktive ne vplivajo na kakršne koli zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.“

Direktiva 2008/115

12 Člen 1 Direktive 2008/115 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 [Unije] in mednarodnega prava, vključno z obveznostmi, ki se nanašajo na zaščito beguncev in človekove pravice.“

13 Člen 2(1) te direktive določa:

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

14 Člen 6(1) navedene direktive določa:

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

15 Člen 12 iste direktive določa:

„1. Odločbe o vrnitvi in, če so bile izdane, odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi se izdajo v pisni obliki ter navajajo dejanske in pravne razloge ter informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.

[...]

2. Države članice na zahtevo v jeziku, ki ga državljan tretje države razume ali za katerega se lahko smiselno domneva, da ga razume, zagotovijo pisni ali ustni prevod glavnih elementov odločb v zvezi z vrnitvijo iz odstavka 1, vključno z informacijami o razpoložljivih pravnih sredstvih.

3. Države članice se lahko odločijo, da ne uporabijo odstavka 2 za državljane tretjih držav, ki so nezakonito vstopili na ozemlje države članice in zato niso dobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici.

V takšnem primeru se odločbe v zvezi z vrnitvijo iz odstavka 1 izdajo na standardnem obrazcu, ki je določen v nacionalni zakonodaji.

Države članice dajo na voljo splošne informacije z razlago glavnih elementov standardnega obrazca v vsaj petih jezikih, ki jih nezakoniti priseljenci, ki v zadevno državo članico vstopajo, najbolj pogosto uporabljajo ali razumejo.“

Grško pravo

16 Direktiva 2004/38 je bila prenesena s predsedniškim dekretom 106/2007 o prostem gibanju in prebivanju državljanov Evropske unije in njihovih družinskih članov na grškem ozemlju (FEK A' 135/21.6.2007).

17 Direktiva 2008/115 je bila prenesena z zakonom 3907/2011 o službah za azil in prvi sprejem, vračanju oseb, ki prebivajo nezakonito, dovoljenju za prebivanje in drugem (FEK A' 7/26.1.2011).

18 Člen 40(1) in (2) tega zakona določa:

„1. Za vrnitev oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja v skladu s členom 2(5) Zakonika o schengenskih mejah in predsedniškim dekretom 106/2007, se uporabljajo določbe poglavja C tega zakona v zvezi z organi, postopki in postopkovnimi jamstvi, če členi od 22 do 24 predsedniškega dekreta 106/2007 ne vsebujejo ugodnejših določb.

2. Kar zadeva materialne pogoje in pravila za sprejetje odločb o vrnitvi zoper osebe iz prejšnjega odstavka se še naprej uporabljajo členi od 22 do 24 predsedniškega dekreta 106/2007.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (kazensko sodišče v Pireju, Grčija) O.-M. Petreo, romunskega državljana, leta 2011 obsodilo na osem mesečno pogojno zaporno kazen s preizkusno dobo treh let zaradi tatvine v sotorilstvu.

20 Grški upravni organi so mu z odločbo z dne 30. oktobra 2011, prvič, odredili vrnitev v Romunijo, ker ogroža javni red in javno varnost, ter ga, drugič, vpisali na nacionalni seznam nezaželenih tujcev in v schengenski informacijski sistem do 30. oktobra 2018, s čimer mu je bil prepovedan vstop na ozemlje do navedenega datuma.

21 V tej odločbi je bilo pojasnjeno, da je bil O.-M. Petrei 27. oktobra 2011 izročen informacijski bilten, namenjen tujcem, ki so v postopku odstranitve, s katerim je bil v jeziku, ki ga razume, obveščen o pravicah in pravnih sredstvih, ki jih ima na voljo, ter o možnosti, da zahteva ustni ali pisni prevod bistvenih delov odločbe, s katero mu je naložena vrnitev.

22 O.-M. Petrea je 1. novembra 2011 pisno izjavil, da se odreka vsem pravnim sredstvom in da se želi vrniti v svojo izvirno državo. V to državo članico se je vrnil 5. novembra 2011.

- 23 O.-M. Petrea se je 1. septembra 2013 vrnil v Grčijo in 25. septembra 2013 zaprosil za izdajo potrdila o prijavi državljana Unije, ki mu je bilo izdano še istega dne.
- 24 Vendar so organi policije za tujce, potem ko so odkrili, da zoper O.-M. Petreo velja prepoved vstopa na ozemlje, 14. oktobra 2014 odločili, da se to potrdilo prekliče in da se O.-M. Petrei naloži vrnitev v Romunijo.
- 25 O.-M. Petrea je zoper to odločbo vložil upravno pritožbo, v kateri se je skliceval na neobstoj obvestitve o odločbi o odstranitvi z dne 30. oktobra 2011 v pisni obliki v jeziku, ki bi ga razumel, v nasprotju s členom 30 Direktive 2004/38 in na to, da nikakor ne ogroža več javnega reda in javne varnosti.
- 26 Ta upravna pritožba je bila zavrnjena z odločbo z dne 10. novembra 2014 z obrazložitvijo, da za O.-M. Petreo še vedno velja ukrep prepovedi prebivanja. Poleg tega mu je bilo očitano, da se ne more sklicevati na nezakonnost odločbe o odstranitvi z dne 30. oktobra 2011 v obliki ugovora.
- 27 O.-M. Petrea je pri Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija) predlagal odpravo te odločbe in odločbe z dne 14. oktobra 2014.
- 28 V teh okoliščinah je Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člena 27 in 32 Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 45 in 49 PDEU – tudi glede na procesno avtonomijo držav članic ter načeli varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja – razlagati tako, da nalagajo ali dopuščajo, da se državljanu druge države članice v skladu s členom 8(1) predsedniškega dekreta št. 106/2007 razveljavi že izdano potrdilo o prijavi državljana Unije in da država članica gostiteljica zoper navedenega državljana sprejme ukrep vrnitve, če je navedeni državljan vpisan na nacionalni seznam nezaželenih tujcev z ukrepom prepovedi prebivanja iz razlogov javnega reda in javne varnosti, vendar je znova vstopil v zadevno državo članico in v njej začel opravljati poslovno dejavnost, ne da bi sprožil postopek iz člena 32 Direktive 2004/38 za odpravo prepovedi prebivanja, pri čemer je ta prepoved prebivanja samostojen razlog javnega reda, s katerim je mogoče utemeljiti razveljavitev potrdila o prijavi državljana države članice?
2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je mogoče navedeni primer enačiti z nezakonnim prebivanjem državljana države članice na ozemlju države članice gostiteljice, tako da lahko organ, pristojen za razveljavitev potrdila o prijavi, v skladu s členom 6(1) Direktive 2008/115 sprejme odločbo o vrnitvi, in to čeprav, po eni strani, potrdilo o prijavi, kot je splošno priznано, ni pravni naslov za prebivanje v državi in se, po drugi strani, Direktiva 2008/115 uporablja *ratione personae* samo za državljane tretjih držav?
3. Če je odgovor na navedeno vprašanje nikalen, ali je mogoče razveljavitev potrdila o prijavi državljana druge države članice iz razlogov javnega reda ali javne varnosti, to je potrdila, ki ni pravni naslov za prebivanje v državi, in sprejetje ukrepa vrnitve zoper navedenega državljana – pri čemer potrdilo razveljavijo in ukrep sprejmejo nacionalni organi, ki ukrepajo v okviru procesne avtonomije države članice gostiteljice – v skladu s pravilno pravno opredelitvijo obravnavati kot en sam upravni akt o upravnem ukrepu odstranitve v smislu členov 27 in 28 Direktive 2004/38, ki je predmet sodnega nadzora pod pogoji, opredeljenimi v teh določbah, s katerimi je potencialno določen en sam postopek za upravni ukrep odstranitve državljanov Unije z ozemlja države članice gostiteljice?
4. Ali je v primeru pritrdilnega ali nikalnega odgovora na prvo in drugo vprašanje nacionalna sodna praksa, v skladu s katero upravni organi in posledično zadevna pristojna sodišča – v okviru razveljavitve potrdila o prijavi državljana Unije ali sprejetja ukrepa države članice gostiteljice

o odstranitvi, ker zoper državljana druge države članice velja ukrep prepovedi prebivanja – ne smejo preverjati, v kolikšnem obsegu so bila ob sprejetju odločbe o prepovedi prebivanja spoštovana procesna jamstva iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38, v nasprotju z načelom učinkovitosti?

5. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali iz člena 32 Direktive 2004/38 za pristojne upravne organe države članice izhaja obveznost, da zadevnemu državljanu druge države članice vročijo odločbo o njegovi odstranitvi v jeziku, ki ga razume, da bi lahko učinkovito uveljavljal procesne pravice, ki jih ima na podlagi navedenih določb Direktive, tudi kadar za to ni prosil?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 29 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu) meni, da je bil predmet odločbe o odstranitvi z dne 30. oktobra 2011, prvič, odredba, da O.-M. Petrea zapusti grško ozemlje, in drugič, prepoved njegovega ponovnega vstopa na to ozemlje do 30. oktobra 2018. Glede vprašanj, postavljenih Sodišču, je torej treba to odločbo šteti za odločbo o prepovedi prebivanja.
- 30 V teh okoliščinah je treba šteti, da se s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali Direktiva 2004/38, zlasti njena člena 27 in 32, ter načelo varstva legitimnih pričakovanj nasprotujejo temu, da država članica preklic potrdilo o prijavi, ki je bilo neupravičeno izdano državljanu Unije, za katerega je še veljala prepoved prebivanja, in zoper njega sprejme odločbo o odstranitvi, ki temelji zgolj na ugotovitvi, da ukrep prepovedi prebivanja še vedno velja.
- 31 Predložitveno sodišče se zlasti sprašuje, ali člen 27 Direktive 2004/38 pristojnim organom nalaga, da ob tej priložnosti preverijo, ali zadevna oseba dejansko še vedno ogroža javni red, ali pa morajo upoštevati presojo, opravljeno v času prvotne odločbe, to je odločbe z dne 30. oktobra 2011.
- 32 Najprej, kar zadeva preklic potrdila o prijavi, je Sodišče razsodilo, da je pravica državljanov države članice, da za namene iz Pogodbe ES vstopijo na ozemlje druge države članice in tam prebivajo, pravica, ki je neposredno podeljena s to pogodbo oziroma z določbami, sprejetimi za izvajanje navedene pogodbe. Zato izdaje dovoljenja za prebivanje državljanu države članice ni mogoče šteti za dejanje, ki ustvari pravice, ampak dejanje, katerega namen je, da država članica ugotovi posamičen položaj državljana druge države članice glede na določbe prava Unije (sodba z dne 21. julija 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 33 Zato ta ugotovitvena narava preprečuje, da bi se prebivanje državljana štelo za nezakonito v smislu prava Unije zgolj zato, ker nima dovoljenja za prebivanje, hkrati pa onemogoča, da bi se prebivanje državljana Unije štelo za zakonito v smislu prava Unije zgolj zato, ker mu je bilo tako dovoljenje veljavno izdano (sodba z dne 21. julija 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, točka 54).
- 34 Kot je generalni pravobranilec ugotovil v točki 42 sklepnih predlogov, taka rešitev še toliko bolj velja v okviru Pogodbe DEU, kot je sicer navedeno v uvodni izjavi 11 Direktive 2004/38.
- 35 Ta deklarativna narava torej velja tudi za potrdilo o prijavi iz člena 8(2) Direktive 2004/38, zaradi česar izdaja tega dokumenta ne more biti podlaga za legitimno pričakovanje zadevne osebe glede pravice do prebivanja na ozemlju zadevne države članice.
- 36 Sicer v postopku v glavni stvari nobena od okoliščin, opisanih v predložitveni odločbi, ne omogoča ugotovitve, da so pristojni organi pri zadevni osebi vzbudili pričakovanja glede pravice zadevne osebe do prebivanja zaradi natančnih zagotovil, ki bi jih podali.

- 37 Poleg tega je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da so grški organi preklic potrdila o prijavi utemeljili z legitimnimi razlogi, zlasti s tem, da je bilo izdano pomotoma.
- 38 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v okoliščinah, kakršne so te v glavni stvari, ne Direktiva 2004/38 ne načelo varstva legitimnih pričakovanj ne nasprotujeta preklicu potrdila o prijavi iz člena 8(2) te direktive.
- 39 Glede načina sprejetja odločbe, s katero je naložena vrnitev, v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, je treba opozoriti, da člen 27(1) Direktive 2004/38 določa, da lahko države članice ob upoštevanju določb poglavja VI te direktive omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Člen 27(2) te direktive med drugim natančneje določa, da mora vedenje zadevnega posameznika pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.
- 40 S členom 28(1) navedene direktive pa je pristojnim organom naloženo, da pred sprejetjem odločbe o odstranitvi z ozemlja zaradi javnega reda ali javne varnosti upoštevajo zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na ozemlju države članice, njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njenih vezi z izvirno državo.
- 41 Te določbe, ki veljajo za vse odločbe o odstranitvi, se torej uporabljajo posebej za odločbe o prepovedi prebivanja, ki so izrecno navedene v členu 32 Direktive 2004/38.
- 42 Direktiva 2004/38 sicer ne vsebuje posebnih določb za primer, v katerem se oseba, za katero velja taka prepoved, v nasprotju s to prepovedjo vrne v zadevno državo članico, vendar je iz vseh določb te direktive in posebej iz tistih, ki se nanašajo na morebitno odpravo tovrstne prepovedi, razvidno, da imajo pristojni organi pooblastila, s katerimi lahko zagotovijo njeno spoštovanje.
- 43 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva 2004/38 določa pogoje, pod katerimi lahko pristojni organi to prepoved odpravijo zaradi spremembe okoliščin.
- 44 Člen 32(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/38 namreč določa, da lahko osebe, ki jim je bila izdana odločba o prepovedi prebivanja, predložijo vlogo za njeno odpravo po razumnem času, odvisno od okoliščin, vsekakor pa po treh letih od njene izvršitve, s predložitvijo elementov, s katerimi dokazujejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale sprejetje te odločbe.
- 45 Vendar je v členu 32(2) te direktive navedeno, da te osebe „nimajo pravice do vstopa“ na ozemlje zadevne države članice v času preučevanja njihove vloge.
- 46 Iz besedila teh določb torej izrecno izhaja, da Direktiva 2004/38 državi članici nikakor ne preprečuje sprejetja odločbe o vrnitvi v zvezi z osebo, ki je zaprosila za odpravo prepovedi prebivanja, ki velja v zvezi z njo, v skladu s členom 32(1) te direktive, če tej prošnji po preučitvi ni bilo ugodeno.
- 47 Enako mora veljati, kadar se – kot v postopku v glavni stvari – zadevna oseba vrne na ozemlje zadevne države članice, ne da bi predlagala odpravo prepovedi prebivanja, ki velja zanjo.
- 48 Glede vprašanja, ali morajo pristojni organi znova preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz členov 27 in 28 Direktive 2004/38, iz same narave ukrepa prepovedi prebivanja izhaja, da ta velja, vse dokler ni odpravljen, in da ugotovitev o njegovi kršitvi tem organom omogoča, da zoper zadevno osebo sprejmejo novo odločbo o odstranitvi.

- 49 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da Direktiva 2004/38 in načelo varstva legitimnih pričakovanj ne nasprotujeta temu, da država članica po eni strani prekliče potrdilo o prijavi, ki je bilo neupravičeno izdano državljanu Unije, za katerega je še veljala prepoved prebivanja, in po drugi strani zoper njega sprejme odločbo o odstranitvi, ki temelji zgolj na ugotovitvi, da ukrep prepovedi prebivanja še vedno velja.

Drugo in tretje vprašanje

- 50 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje temu, da odločbo o vrnitvi državljana Unije, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, sprejmejo isti organi in po istem postopku kot odločbo o vrnitvi državljana tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, iz člena 6(1) Direktive 2008/115.
- 51 Predložitveno sodišče ti vprašanji utemeljuje s tem, da je nacionalni zakonodajalec določil, da se za državljane držav članic uporabljajo nekatere procesne določbe, ki jih Direktiva 2008/115 določa za državljane tretjih držav, razen če obstajajo ugodnejši nacionalni predpisi.
- 52 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se lahko države članice pri določitvi pristojnih organov in opredelitvi postopka, ki se uporabi za sprejetje odločbe o naložitvi vrnitve državljanu Unije, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, zgledujejo po Direktivi 2008/115, če temu ne nasprotuje nobena določba prava Unije (glej po analogiji sklep z dne 10. februarja 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, točka 20).
- 53 Določitev organov, ki so pristojni za sprejetje različnih ukrepov iz Direktive 2004/38, namreč spada v procesno avtonomijo držav članic, saj ta direktiva ne vsebuje nobene določbe v zvezi s tem.
- 54 Glede postopka, ki mu je treba slediti, je iz predložitvene odločbe razvidno, da Direktiva 2008/115, na katero nacionalno pravo napotuje v postopku v glavni stvari, v svojem poglavju III določa uporabo procesnih jamstev, vendar poleg tega in predvsem to pravo vsekakor pridržuje uporabo ukrepov za prenos Direktive 2004/38, ki bi bili za državljana Unije ugodnejši.
- 55 Zato noben element iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ne omogoča ugotovitve, da bi Direktiva 2004/38 nasprotovala temu, da odločbo o vrnitvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, sprejmejo isti organi in po istem postopku kot odločbo o vrnitvi državljana tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, iz člena 6(1) Direktive 2008/115.
- 56 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da direktivi 2004/38 in 2008/115 ne nasprotujeta temu, da odločbo o vrnitvi državljana Unije, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, sprejmejo isti organi in po istem postopku kot odločbo o vrnitvi državljana tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, iz člena 6(1) Direktive 2008/115, če se uporabijo ukrepi za prenos Direktive 2004/38, ki bi bili za navedenega državljana Unije ugodnejši.

Četrto vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče s četrтим vprašanjem sprašuje, ali načelo učinkovitosti nasprotuje sodni praksi, v skladu s katero se državljan države članice, zoper katerega je bila v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, izdana odločba o vrnitvi, v podporo pritožbi, vloženi zoper to odločbo, ne more sklicevati na nezakonnost odločbe o prepovedi prebivanja, ki je bila zoper njega izdana predhodno.
- 58 V zvezi s tem je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da so zaradi neobstoja ureditve prava Unije na tem področju države članice pristojne za določanje pristojnih sodišč in urejanje postopkovnih pravil za pravna sredstva, ki naj bi zagotovila zaščito pravic, ki za subjekte izhajajo iz prava Unije. Vendar ta

postopkovna pravila ne smejo biti taka, da bi praktično onemogočala ali pretirano oteževala izvajanje pravic, priznanih s pravnim redom Unije (sodbi z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 80, in z dne 13. marca 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 in C-30/13, EU:C:2014:140, točka 33).

- 59 Pravo Unije nikakor ne nasprotuje temu, da se z nacionalnim zakonom zoper posamični akt prepove sklicevanje na nezakonnost odločbe o prepovedi prebivanja, ki je postala dokončna, bodisi ker se je rok za vložitev pritožbe zoper njo iztekel bodisi ker je bila pritožba zoper njo zavrnjena.
- 60 Kot je namreč Sodišče večkrat poudarilo, je določitev razumnih rokov za vložitev pravnih sredstev v interesu pravne varnosti, ki hkrati zagotavlja varstvo posamezniku in zadevnemu organu, združljiva s pravom Unije (sodba z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 61 Vendar mora zadevna oseba dejansko imeti možnost pravočasnega izpodbijanja prvotne odločbe o prepovedi prebivanja in sklicevanja na določbe Direktive 2004/38.
- 62 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da O.-M. Petrea v postopku v glavni stvari trdi, da o odločbi o prepovedi prebivanja z dne 30. oktobra 2011, na podlagi katere je bila sprejeta odločba o odstranitvi z dne 14. oktobra 2014, ni bil obveščen v okoliščinah, ki bi ustrezale zahtevam iz člena 30 Direktive 2004/38, torej na način, ki bi mu omogočal, da „razume[...] njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanj[...]“. V takem primeru bi načelo učinkovitosti nasprotovalo temu, da se šteje, da je rok za vložitev pritožbe zoper prvo odločbo potekel, in bi se bilo mogoče na nezakonnost te odločbe sklicevati še v podporo pritožbi, vloženi zoper drugo odločbo.
- 63 V obravnavani zadevi iz predložitvene odločbe očitno izhaja, da je bil O.-M. Petrea seznanjen z odločbo z dne 30. oktobra 2011, da je ravnal v skladu z njo, in da je pred njenim sprejetjem prejel informacijski bilten, namenjen tujcem, ki so v postopku odstranitve, s katerim je bil v jeziku, ki ga razume, obveščen o pravicah in pravnih sredstvih, ki jih ima na voljo, ter o možnosti, da zahteva ustni ali pisni prevod bistvenih delov odločbe o vrnitvi. Poleg tega naj bi zadevna oseba pisno izjavila, da se odpoveduje vsem pravnim sredstvom zoper odločbo z dne 30. oktobra 2011.
- 64 V teh okoliščinah je treba šteti, da je imela zadevna oseba na voljo dovolj elementov, da bi se v sodnem postopku sklicevala na morebitno kršitev zahtev v zvezi z obvestitvijo, določenih v členu 30 Direktive 2004/38, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 65 Zato je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da načelo učinkovitosti ne nasprotuje sodni praksi, v skladu s katero se državljani države članice, zoper katerega je bila v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, izdana odločba o vrnitvi, v podporo pritožbi, vloženi zoper to odločbo, ne more sklicevati na nezakonnost odločbe o prepovedi prebivanja, ki je bila zoper njega izdana predhodno, če je zadevna oseba dejansko imela možnost, da zadnjenavedeno odločbo pravočasno izpodbija v smislu določb Direktive 2004/38.

Peto vprašanje

- 66 Najprej je treba navesti, da se predložitveno sodišče v okviru petega vprašanja sklicuje na člen 32 Direktive 2004/38 v zvezi s časovnim učinkom prepovedi prebivanja, čeprav je iz vsebine tega vprašanja jasno razvidno, da se nanaša na člen 30 te direktive v zvezi z obveščanjem o odločbah, sprejetih v skladu s členom 27(1) te direktive.
- 67 Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da zadevna oseba ni zahtevala prevoda odločbe z dne 30. oktobra 2011.

- 68 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 30 Direktive 2004/38 zahteva, da se zadevna oseba o odločbi, sprejeti na podlagi člena 27(1) te direktive, obvesti v jeziku, ki ga razume, čeprav tega ni zahtevala.
- 69 Najprej je treba ugotoviti, da taka zahteva ne izhaja iz besedila člena 30(1) navedene direktive, ki na splošno določa, da so zadevne osebe pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), „na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje“.
- 70 Dalje, iz pripravljalnega gradiva za Direktivo 2004/38, zlasti iz predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (COM(2001) 257 final), izhaja, da člen 30(1) Direktive 2004/38 ne zahteva, da se odločba o odstranitvi prevede v jezik zadevne osebe, temveč državam članicam nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, da lahko ta razume vsebino in učinke te odločbe, kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 18. maja 1982, Adoui in Cornuaille (115/81 in 116/81, EU:C:1982:183, točka 13).
- 71 Nazadnje je treba ugotoviti, da člen 12(2) Direktive 2008/115 glede odločb o vrnitvi, izdanih zoper državljane tretjih držav, določa, da države članice na zahtevo v jeziku, ki ga državljan tretje države razume ali za katerega se lahko smiselno domneva, da ga razume, zagotovijo pisni ali ustni prevod glavnih elementov odločb v zvezi z vrnitvijo, vključno z informacijami o pravnih sredstvih, ki so na voljo.
- 72 Glede na zgoraj navedeno je treba na peto vprašanje odgovoriti, da člen 30 Direktive 2004/38 državam članicam nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zadevna oseba razume vsebino in učinke odločbe, sprejete na podlagi člena 27(1) te direktive, vendar pa ne zahteva, da bi bila zadevna oseba o tej odločbi obveščena v jeziku, ki ga razume ali za katerega se lahko smiselno domneva, da ga razume, čeprav tega ni zahtevala.

Stroški

- 73 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. 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 in načelo varstva legitimnih pričakovanj ne nasprotujeta temu, da država članica po eni strani prekliče potrdilo o prijavi, ki je bilo neupravičeno izdano državljanu Evropske unije, za katerega je še veljala prepoved prebivanja, in po drugi strani zoper njega sprejme odločbo o odstranitvi, ki temelji zgolj na ugotovitvi, da ukrep prepovedi prebivanja še vedno velja.**
- 2. Direktiva 2004/38 in Direktiva 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 ne nasprotujeta temu, da odločbo o vrnitvi državljanu Evropske unije, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, sprejmejo isti organi in po istem postopku kot odločbo o vrnitvi državljanu tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, iz člena 6(1) Direktive 2008/115, če se uporabijo ukrepi za prenos Direktive 2004/38, ki bi bili za navedenega državljanu Unije ugodnejši.**

3. Načelo učinkovitosti ne nasprotuje sodni praksi, v skladu s katero se državljani države članice, zoper katerega je bila v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, izdana odločba o vrnitvi, v podporo pritožbi, vloženi zoper to odločbo, ne more sklicevati na nezakonitost odločbe o prepovedi prebivanja, ki je bila zoper njega izdana predhodno, če je zadevna oseba dejansko imela možnost, da zadnjenavedeno odločbo pravočasno izpodbija v smislu določb Direktive 2004/38.
4. Člen 30 Direktive 2004/38 državam članicam nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zadevna oseba razume vsebino in učinke odločbe, sprejete na podlagi člena 27(1) te direktive, vendar pa ne zahteva, da bi bila zadevna oseba o tej odločbi obveščena v jeziku, ki ga razume ali za katerega se lahko smiselno domneva, da ga razume, čeprav tega ni zahtevala.

Podpisi