



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 5. novembra 2014*

„Predhodno odločanje — Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb — Direktiva 2008/115/ES — Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav — Postopek sprejetja odločbe o vrnitvi — Načelo spoštovanja pravice do obrambe — Pravica državljana tretje države v nezakonitem položaju do izjave pred sprejetjem odločbe, ki lahko vpliva na njegove interese — Upravna zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje državljanu tretje države na podlagi azila ob naložitvi obveznosti zapustiti ozemlje — Pravica do izjave pred izdajo odločbe o vrnitvi“

V zadevi C-166/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal administratif de Melun (Francija) z odločbo z dne 8. marca 2013, ki je prispela na Sodišče 3. aprila 2013, v postopku

Sophie Mukarubega

proti

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász, D. Šváby in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. maja 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za S. Mukarubega B. Vinay, odvetnik,
- za francosko vlado G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchet in B. Beaupère-Manokha, agenti,
- za grško vlado M. Michelogiannaki in L. Kotroni, agentki,
- za nizozemsko vlado J. Langer in M. Bulterman, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in D. Maidani, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. junija 2014,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 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 L 348, str. 98) in pravico do izjave v vsakem postopku.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. Mukarubega, državljanke Ruande, na eni strani ter préfet de police (prefekt policije) in préfet de la Seine-Saint-Denis (prefekt departmaja Seine-Saint-Denis) na drugi strani zaradi odločb o zavrnitvi njene prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi statusa begunca in naložitvi obveznosti zapustitve francoskega ozemlja.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 4, 6 in 24 Direktive 2008/115 je navedeno:

„(4) Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila.

[...]

(6) Države članice bi morale zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav zaključi po poštenem in preglednem postopku. 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 [...].

[...]

(24) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in sprejeta načela, zlasti načela Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)].“
- 4 Člen 1 navedene 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 2(1) te direktive določa:

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

6 Člen 3 Direktive 2008/115, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev [...] za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

[...]

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;

[...]

7. ‚nevarnost pobega‘ pomeni, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil;

[...]“

7 Člen 6 navedene 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.

[...]

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.

[...]

6. Ta direktiva državam članicam ne preprečuje sprejetja odločitve o prenehanju zakonitega prebivanja skupaj z odločbo o vrnitvi in/ali odločbo o odstranitvi in/ali prepovedjo vstopa v enotni upravni ali sodni odločbi ali aktu, kakor je predvideno v njihovi nacionalni zakonodaji, brez poseganja v postopkovne varovalne ukrepe iz poglavja III in iz drugih ustreznih določb zakonodaje Skupnosti in nacionalne zakonodaje.“

8 Člen 7 te direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, 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 ali odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni.“

- 9 Člen 12 Direktive 2008/115, naslovljen „Oblika“, v prvem pododstavku odstavka 1 določa:

„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.“

- 10 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Pravna sredstva“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Zadevnemu državljanu tretje države se zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1) ali zagotovi njen ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni.

[...]

3. Zadevni državljan tretje države ima možnost dostopa do pravnega svetovanja, zastopanja in, kadar je potrebno, prevajalske pomoči.“

Francosko pravo

- 11 Člen L. 511-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zakonik o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila), kakor je bil spremenjen z zakonom št. 2011-672 z dne 16. junija 2011 o priseljevanju, vključevanju in državljanstvu (JORF z dne 17. junija 2011, str. 10290, v nadaljevanju: Ceseda) določa:

„I. Upravni organ lahko tujcu, ki ni državljan države članice Evropske unije [...] in ki ni družinski član takega državljana v smislu člena L. 121-1, točki 4 in 5, odredi, naj zapusti francosko ozemlje, v teh okoliščinah:

[...]

3. če sta bila tujcu izdaja ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje zavrnjena ali če je bilo izdano dovoljenje za prebivanje odvzeto;

[...]

5. če je bilo potrjeno o odobritvi vloge za dovoljenje za prebivanje ali začasno dovoljenje za prebivanje, ki je bilo tujcu že izdano, odvzeto ali če je bilo podaljšanje teh dokumentov zavrnjeno.

Odločba o obveznosti zapustiti francosko ozemlje se obrazloži.

Posebna obrazložitev glede na obrazložitev, ki se nanaša na prebivanje v primerih, navedenih v točkah 3 in 5 tega odstavka I, ni potrebna, brez poseganja v obrazložitev – če je ta potrebna – zaradi katere se uporabita odstavka II in III.

Z obveznostjo zapustiti francosko ozemlje se določi država, v katero je tujec vrnjen v primeru izvršitve odstranitve po uradni dolžnosti.

- II. Tujec mora obveznost zapustiti francosko ozemlje, ki mu je bila naložena, izvršiti v roku tridesetih dni od vročitve in lahko v zvezi s tem zaprosi za pomoč pri vrnitvi v izvirno državo. Upravni organ lahko izjemoma glede na osebni položaj tujca določi rok za prostovoljni odhod, ki je daljši od tridesetih dni.

Vendar lahko upravni organ z obrazloženo odločbo odloči, da mora tujec takoj oditi s francoskega ozemlja:

[...]

3. če obstaja tveganje, da tujec te obveznosti ne bo izpolnil. Šteje se, razen v posebnih okoliščinah, da je to tveganje podano v teh primerih:

[...]

d) če se je tujec izmikal izvršitvi prej naloženega ukrepa odstranitve;

e) če je tujec ponaredil, pre naredil ali pridobil pod imenom, ki ni njegovo, dovoljenje za prebivanje, osebne ali potne listine;

[...]

Upravni organ lahko uporabi drugi pododstavek odstavka II, kadar se potreba po taki uporabi pojavi v obdobju, ki je bilo odobreno na podlagi prvega pododstavka.

[...]“

12 Člen L. 512-1 Ceseda določa:

- „I. Tujec, ki mu je naložena obveznost zapustiti francosko ozemlje z rokom za prostovoljni odhod, navedenem v prvem pododstavku odstavka II člena L. 511-1, lahko v roku [30] dni po vročitvi pri upravnem sodišču zahteva razglasitev ničnosti te odločbe ter odločbe v zvezi s prebivanjem, odločbe, v kateri je navedena država vrnitve, in odločbe o prepovedi ponovnega vstopa na francosko ozemlje, ki so ji po potrebi pridružene. Tujec, ki se mu naloži prepoved ponovnega vstopa iz tretjega pododstavka odstavka III tega člena L. 511-1, lahko v roku tridesetih dni po vročitvi zahteva razglasitev ničnosti te odločbe.

Tujec lahko zaprosi za brezplačno pravno pomoč najkasneje ob vložitvi ničnostne tožbe. Upravno sodišče odloči v roku treh mesecev po vložitvi tožbe.

Vendar če je tujec nameščen v center za tujce na podlagi člena L. 551-1 [...], se odloči v postopku in rokih, določenih v odstavku III tega člena.

- II. Tujec, ki mu je naložena obveznost, da takoj zapusti ozemlje, lahko v roku [48] ur po upravni vročitvi pri predsedniku upravnega sodišča zahteva razglasitev ničnosti te odločbe ter odločbe v zvezi s prebivanjem, odločbe o zavrnitvi določitve roka za prostovoljni odhod, odločbe, v kateri je navedena država vrnitve, in odločbe o prepovedi ponovnega vstopa na francosko ozemlje, ki so ji po potrebi pridružene.

O tem pravnem sredstvu se odloči po postopku in v rokih, določenih v odstavku I.

Vendar če je tujec nameščen v center za tujce na podlagi člena L. 551-1 [...], se odloči v postopku in rokih, določenih v odstavku III tega člena.

III. Če se izda odločba o namestitvi v center za tujce [...], lahko tujec pri predsedniku upravnega sodišča zahteva razglasitev ničnosti te odločbe v [48] urah po njeni vročitvi. Kadar je tujcu naložena obveznost zapustiti francosko ozemlje, se ta ničnostna tožba lahko vloži tudi zoper obveznost zapustiti francosko ozemlje ter zoper odločbo o zavrnitvi določitve roka za prostovoljni odhod, odločbo, v kateri je navedena država vrnitve, in odločbo o prepovedi ponovnega vstopa na francosko ozemlje, ki so ji po potrebi pridružene, kadar so te odločbe vročene z odločbo o namestitvi v center za tujce ali hišni pripor. [...]

[...]“

13 Člen L. 512-3 Ceseda določa:

„Člena L. 551-1 in L. 561-2 se uporabita za tujca, ki mu je naložena obveznost zapustiti francosko ozemlje, takoj po izteku roka za prostovoljni odhod, ki mu je bil določen, ali – če ni bil določen noben rok – takoj po vročitvi oziroma seznanitvi z obveznostjo zapustiti francosko ozemlje.

Obveznost zapustiti francosko ozemlje ne more biti izvršena po uradni dolžnosti niti pred iztekom obdobja za prostovoljni odhod ali – če to obdobje ni bilo določeno – pred iztekom roka [48] ur po upravni vročitvi v zvezi s to obveznostjo niti pred odločitvijo upravnega sodišča, če je bil pri njem sprožen postopek. Tujec je o tem obveščen pisno v dopisu o obveznosti zapustiti francosko ozemlje.“

14 Člen L. 742-7 Ceseda določa:

„Tujec, ki sta mu bila priznanje statusa begunca ali pravica do subsidiarne zaščite dokončno zavrnjena in mu ni mogoče dovoliti, da ostane v državi iz drugega razloga, mora francosko ozemlje zapustiti, sicer se lahko zoper njega sprejme ukrep odstranitve iz naslova I knjige V ali – če je primerno – kazen iz poglavja I naslova II knjige VI.“

15 Člen 24 zakona št. 2000-321 z dne 12. aprila 2000 o pravicah državljanov v odnosih z upravo (JORF z dne 13. aprila 2000, str. 5646) določa:

„Razen odločanja na podlagi vloge se posamične odločbe, ki morajo biti obrazložene na podlagi členov 1 in 2 zakona št. 79-587 z dne 11. julija 1979 o obrazložitvi upravnih aktov in izboljšanju odnosov med upravo in javnostjo, izdajo po tem, ko je bilo zainteresirani osebi omogočeno, da poda pisna stališča ter – če je potrebno in na njen predlog – ustna stališča. Ta oseba si lahko zagotovi pomoč svetovalca ali zastopanje po pooblaščenju, ki ga izbere sama. Upravni organ ni dolžan izpolniti zahtev glede možnosti podaje izjave, ki predstavljajo zlorabo zlasti zaradi njihovega števila, ponavljanja ali sistematičnosti.

Določbe prejšnjega odstavka se ne uporabijo:

[...]

3. za odločbe, za katere zakonske določbe določajo poseben kontradiktorni postopek.“

16 V predložitveni odločbi je navedeno, da je Conseil d'État v mnenju z dne 19. oktobra 2007 ugotovil, da se v skladu s členom 24, točka 3, zakona št. 2000-321 z dne 12. aprila 2000 o pravicah državljanov v odnosih z upravo člen 24 tega zakona ne uporabi za odločbe, ki nalagajo obveznost zapustiti francosko ozemlje, ker je zakonodajalec s tem, da je v Ceseda določil posebna procesna jamstva, želel določiti celoto pravil za upravni in sodni postopek, ki se uporabijo za izdajo in izvrševanje teh odločb.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 S. Mukarubega, ruandska državljanica, rojena 12. marca 1986, je v Francijo vstopila 10. septembra 2009 s potnim listom z vizumom.
- 18 Zaposila je za dovoljenje za prebivanje v Franciji na podlagi azila. Za čas obravnave njene prošnje ji je bilo izdano začasno dovoljenje za prebivanje, ki je bilo redno obnovljeno.
- 19 Generalni direktor Office français de protection des réfugiés et apatrides (francoski urad za zaščito beguncev in oseb brez državljanstva) (OFPRA) je z odločbo z dne 21. marca 2011, izdano po zaslišanju zadevne osebe, njeno prošnjo za azil zavrnil.
- 20 S. Mukarubega je zoper to odločbo vložila tožbo pri Cour nationale du droit d'asile (sodišče, pristojno za odločanje o pravici do azila) (CNDA). Na obravnavi pred tem sodiščem je bila S. Mukarubega, ki jo je zastopal odvetnik, zaslišana s pomočjo tolmača.
- 21 CNDA je s sklepom z dne 30. avgusta 2012, ki je bil S. Mukarubega vročen 10. septembra 2012, to tožbo zavrnilo.
- 22 Ob upoštevanju odločb OFPRA in CNDA je prefekt policije z odločbo z dne 26. oktobra 2012 S. Mukarubega zavrnil izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi statusa begunca in ji naložil obveznost, da zapusti francosko ozemlje, pri čemer je določil rok 30 dni za prostovoljni odhod in kot državo, v katero se S. Mukarubega lahko vrne, navedel Ruando.
- 23 S. Mukarubega je kljub temu nezakonito ostala na francoskem ozemlju.
- 24 V začetku marca 2013 je poskusila oditi v Kanado z lažno identiteto v belgijskem potnem listu, ki ga je pridobila nezakonito. Policija jo je zato 4. marca 2013 prijela in pridržala zaradi „zlorabe upravnega dokumenta“, ki je kazniva na podlagi členov 441-2 in 441-3 kazenskega zakonika.
- 25 S. Mukarubega je bila med tem pridržanjem 4. marca 2013 od 12.15 do 18.45 zaslišana glede svojega osebnega in družinskega položaja, potovanja, pravice do prebivanja v Franciji in morebitne vrnitve v Ruando.
- 26 Prefekt departmaja Seine-Saint-Denis je z odločbo z dne 5. marca 2013 ugotovil, da je S. Mukarubega nezakonito na francoskem ozemlju in ji naložil obveznost, da ga zapusti, pri čemer ji zaradi nevarnosti pobega ni določil roka za prostovoljni odhod. S. Mukarubega je bila istega dne obveščena o možnosti vložitve suspenzivnega pravnega sredstva.
- 27 Prefekt departmaja Seine-Saint-Denis je z drugo odločbo z dne 5. marca 2013 ugotovil, da S. Mukarubega ni mogla nemudoma zapustiti francoskega ozemlja zaradi neobstoja razpoložljivega prevoznega sredstva, da ni mogla dati ustreznih zagotovil, da ni imela osebnih ali potnih listin in stalnega naslova ter da je obstajalo tveganje, da se bo izognila ukrepu odstranitve, sprejetem zoper njo, zato je iz teh razlogov ocenil, da ji ni mogoče odrediti hišnega pripora, in odločil, da se ji gibanje omeji z namestitvijo v ustanovo, ki ni zavod za prestajanje kazni, za obdobje petih dni, ki je nujno potrebno obdobje za njen odhod.
- 28 S. Mukarubega je bila torej nameščena v center za tujce.
- 29 S. Mukarubega je s tožbami, ki so bile vložene 6. marca 2013, zahtevala razglasitev ničnosti odločbe z dne 26. oktobra 2012 in dveh odločb z dne 5. marca 2013, izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in ponovno preučitev njenega položaja.

- 30 S. Mukarubega v podporo tožbam trdi, prvič, da odločba z dne 5. marca 2013, ki se nanaša na namestitve v center za tujce, nima pravne podlage, ker ji je bila vročena pred odločbo z istega dne o obveznosti zapustiti francosko ozemlje, ki je bila pravna podlaga zanjo.
- 31 S. Mukarubega trdi, drugič, da pri sprejetju odločb z dne 26. oktobra 2012 in 5. marca 2013, s katerima je naložena obveznost zapustiti francosko ozemlje, ni bilo spoštovano načelo dobrega upravljanja iz člena 41(2)(a) Listine, ker ji pred sprejetjem teh določb ni bila omogočena predložitev stališč. Navaja, da ni mogoče šteti, da pristojni organi zaradi suspenzivnosti ničnostne tožbe, vložene zoper navedene odločbe, niso dolžni izvajati načela dobrega upravljanja.
- 32 Tribunal administratif de Melun je s sodno določbo z dne 8. marca 2013 zaradi neobstoja pravne podlage razglasilo ničnost odločbe z dne 5. marca 2013, s katero je bilo odločeno, da bo S. Mukarubega nameščena v dom za tujce.
- 33 Glede odločb z dne 26. oktobra 2012 in 5. marca 2013, ki se nanašata na obveznost zapustiti francosko ozemlje, je tribunal administratif de Melun ugotovil naslednje.
- 34 To sodišče meni, da ti odločbi pomenita „odločbo o vrnitvi“ v smislu člena 3 Direktive 2008/115. Tujcu, ki je vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, se lahko na podlagi člena L. 511-1 Ceseda in člena 6(6) navedene direktive hkrati z zavrnitvijo izdaje dovoljenja za prebivanje naloži obveznost zapustiti francosko ozemlje. Navedeno sodišče meni, da mora imeti zadevna oseba v teh okoliščinah med postopkom možnost, da pred upravnim organom navede vse elemente v zvezi s svojim položajem. Vendar ugotavlja, da obstaja verjetnost, da se odločba o zavrnitvi prošnje za dovoljenje za prebivanje izda, ne da bi bila zadevna oseba na to predhodno opozorjena, po tem, ko je od vložitve prošnje preteklo veliko časa, tako da bi se njen položaj od te vložitve lahko spremenil.
- 35 To sodišče dodaja, da lahko na podlagi člena 7(4) navedene direktive, če obstaja nevarnost pobega, države članice ne določijo roka za prostovoljni odhod in da v skladu s členom L. 512-3 Ceseda „obveznost zapustiti francosko ozemlje ne more biti izvršena po uradni dolžnosti niti pred iztekom obdobja za prostovoljni odhod ali – če to obdobje ni bilo določeno – pred iztekom roka [48] ur po upravni vročitvi v zvezi s to obveznostjo niti pred odločitvijo upravnega sodišča, če je bil pri njem sprožen postopek“.
- 36 Iz teh določb naj bi bilo razvidno, da lahko nezakonito prebivajoči tujec, ki mu je naložena obveznost zapustiti francosko ozemlje, pri upravnem sodišču vloži tožbo zoper prekoračitev pristojnosti, posledica katere je zadržanje izvršitve ukrepa o odstranitvi.
- 37 V teh okoliščinah je tribunal administratif de Melun prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba pravico do izjave v vsakem postopku, ki je sestavni del temeljnega načela spoštovanja pravice do obrambe in ki je poleg tega določena v členu 41 [Listine], razlagati tako, da mora upravni organ, kadar namerava za nezakonito prebivajočega tujca sprejeti odločbo o vrnitvi ne glede na to, ali se ta odločba izda kot posledica zavrnitve dovoljenja za prebivanje, in zlasti kadar obstaja nevarnost pobega, zainteresirani osebi omogočiti, da poda svoje stališče?
 2. Ali odložilni učinek postopka pred upravnim sodiščem omogoča odstop od predhodne narave možnosti nezakonito prebivajočega tujca, da poda svoje stališče o ukrepu odstranitve, ki se namerava sprejeti zanj in ki je zanj neugoden?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 38 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravico do izjave v vsakem postopku, kot se uporabi v okviru Direktive 2008/115 in med drugim njenega člena 6, razlagati tako, da nasprotuje temu, da nacionalni organ državljana tretje države ne zasliši izrecno v zvezi z odločbo o vrnitvi, kadar namerava tako odločbo zoper njega sprejeti po tem, ko na podlagi postopka, v katerem je bil navedeni državljan zaslišan, ugotovi nezakonitost njegovega prebivanja na nacionalnem ozemlju, ne glede na to, ali se ta odločba o vrnitvi izda kot posledica zavrnitve izdaje dovoljenja za prebivanje.
- 39 Najprej, poudariti je treba, da je cilj Direktive 2008/115 v skladu z njeno uvodno izjavo 2 vzpostavitev 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. Direktiva 2008/115, kot izhaja iz njenega naslova in člena 1, zato določa „skupne standarde in postopke“, ki jih mora uporabiti vsaka država članica za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (glej sodbe El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točki 31 in 32; Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, točka 42, in Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, točka 20).
- 40 Direktiva 2008/115 v poglavju III, naslovljenem „Postopkovni varovalni ukrepi“, določa postopkovne pogoje, v katerih morajo biti sprejete odločbe o vrnitvi ter po potrebi odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi, ki morajo biti med drugim izdane v pisni obliki in obrazložene, pri čemer zahteva, da države članice zoper te odločbe zagotovijo učinkovita pravna sredstva (glej glede odločbe o odstranitvi sodbo G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 29).
- 41 Vendar je treba ugotoviti, da čeprav so avtorji Direktive 2008/115 tako nameravali določiti podroben okvir za jamstva, ki so zagotovljena zadevnim državljanom tretjih držav glede odločb o vrnitvi, odločb o prepovedi vstopa in odločb o odstranitvi, pa niso določili, ali in v kakšnih pogojih je treba zagotoviti spoštovanje pravice teh državljanov do izjave, niti niso določili posledic kršitve te pravice (glej v tem smislu sodbo G. in R., EU:C:2013:533, točka 31).
- 42 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije, katerega sestavni del je pravica do izjave v vsakem postopku (sodbe Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, točki 33 in 36; M., C-277/11, EU:C:2012:744, točki 81 ter 82, in Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, točka 28).
- 43 Pravica do izjave v vsakem postopku je zdaj določena ne le s členoma 47 in 48 Listine, ki zagotavljata spoštovanje pravice do obrambe in pravice do poštenega sojenja v okviru vsakega sodnega postopka, ampak tudi s členom 41 Listine, ki zagotavlja pravico do dobrega upravljanja. Odstavek 2 tega člena 41 določa, da ta pravica do dobrega upravljanja med drugim zajema pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene (sodbi M., EU:C:2012:744, točki 82 ter 83, in Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, točka 29).
- 44 Kot je Sodišče opozorilo v točki 67 sodbe YS in drugi (C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081), je iz besedila člena 41 Listine jasno razvidno, da se ne nanaša na države članice, ampak izključno na institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbo Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28). Prosilec za dovoljenje za prebivanje zato na podlagi člena 41(2)(a) Listine ne more uveljavljati pravice do izjave v vsakem postopku v zvezi z njegovo prošnjo.
- 45 Vendar je taka pravica sestavni del spoštovanja pravice do obrambe, ki je splošno načelo prava Unije.

- 46 Pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej zlasti sodbo M., EU:C:2012:744, točka 87 in navedena sodna praksa).
- 47 V skladu s sodno prakso Sodišča je namen pravila, v skladu s katerim mora biti naslovniku odločbe, ki posega v položaj, omogočeno, da predstavi svoja stališča, preden bo ta odločba sprejeta, to, da se pristojnemu organu omogoči, da učinkovito upošteva celoto upoštevanih elementov. Da bi se zagotovilo učinkovito varstvo zadevne osebe, je namen pravila med drugim, da lahko ta oseba popravi napako ali uveljavlja dejstva v zvezi s svojim osebnim položajem, ki utemeljujejo sprejetje ali nesprejetje odločbe ali njeno določeno vsebino (glej v tem smislu sodbo Sopropé, EU:C:2008:746, točka 49).
- 48 Navedena pravica pomeni tudi, da mora upravni organ ustrezno upoštevati pripombe, ki jih je zadevna oseba podala, ter skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente obravnavane zadeve in svojo odločbo podrobno obrazložiti (glej sodbi Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14, in Sopropé, EU:C:2008:746, točka 50), pri čemer je obveznost dovolj specifične in natančne obrazložitve odločbe, ki zadevni osebi omogoča razumeti razloge za zavrnitev njene prošnje, tako korelat načela spoštovanja pravice do obrambe (sodba M., EU:C:2012:744, točka 88).
- 49 V skladu s sodno prakso Sodišča se spoštovanje pravice do izjave zahteva, čeprav zakonodaja, ki se uporabi, izrecno ne določa take postopkovne zahteve (glej sodbe Sopropé, EU:C:2008:746, točka 38; M., EU:C:2012:744, točka 86, ter G. in R., EU:C:2013:533, točka 32).
- 50 Obveznost spoštovanja pravice do obrambe naslovnikov odločb, ki pomembno vpliva na njihove interese, tako načeloma velja za upravne organe držav članic, kadar sprejemajo ukrepe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije (sodba G. in R., EU:C:2013:533, točka 35).
- 51 Kadar, kot v zadevi v glavni stvari, niti pogojev, v katerih je treba zagotoviti spoštovanje pravice nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav do obrambe, niti posledic kršitve te pravice ne določa pravo Unije, te pogoje in te posledice določi nacionalno pravo, pod pogojem, da so ukrepi, sprejeti v zvezi s tem, enaki tistim, ki so jih po nacionalnem pravu deležni posamezniki v primerljivem položaju (načelo enakovrednosti), in praktično ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo izvajanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu zlasti sodbe Sopropé, EU:C:2008:746, točka 38; Iaia in drugi, C-452/09, EU:C:2011:323, točka 16, ter G. in R., EU:C:2013:533, točka 35).
- 52 Ti zahtevi enakovrednosti in učinkovitosti izražata splošno obveznost držav članic, da zagotovijo spoštovanje pravice do obrambe, ki jo imajo posamezniki na podlagi prava Unije, med drugim v zvezi z opredelitvijo postopkovnih pravil (glej v tem smislu sodbo Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 49).
- 53 Vendar v skladu s prav tako ustaljeno prakso Sodišča temeljne pravice, kot je spoštovanje pravice do obrambe, ne pomenijo absolutnih pravic, ampak so lahko omejene, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih uresničuje zadevni ukrep, in da glede na želeni cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi ogrožal samo bistvo tako zagotovljenih pravic (sodbe Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 63; G. in R., EU:C:2013:533, točka 33, in Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, točka 84).
- 54 Poleg tega je treba obstoj kršitve pravice do obrambe presojati glede na posebne okoliščine vsakega posameznega primera (glej v tem smislu sodbo Solvay/Komisija, C-110/10 P, EU:C:2011:687, točka 63), zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okoliščine njegovega sprejetja in pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbi Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102 in navedena sodna praksa, ter G. in R., EU:C:2013:533, točka 34).

- 55 Države članice morajo torej pri določanju pogojev, v katerih je treba zagotoviti spoštovanje pravice državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo, do izjave, in posledice kršitve te pravice, upoštevati vso sodno prakso Sodišča v zvezi s spoštovanjem pravice do obrambe in sistem Direktive 2008/115 (glej v tem smislu sodbo G. in R., EU:C:2013:533, točka 37).
- 56 V zadevi v glavni stvari niti Direktiva 2008/115 niti nacionalna zakonodaja, ki se uporabi, ne določata posebnega postopka, s katerim se nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav pred sprejetjem odločbe o vrnitvi zagotovi pravica do izjave.
- 57 Vendar je treba glede sistema Direktive 2008/115, ki določa ureditev v zvezi z odločbami o vrnitvi, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, poudariti, da morajo pristojni nacionalni organi po tem, ko se ugotovi nezakonitost prebivanja, na podlagi člena 6(1) navedene direktive in brez poseganja v izjeme iz člena 6, od (2) do (5), te direktive izdati odločbo o vrnitvi (glej v tem smislu sodbi El Dridi, EU:C:2011:268, točka 35, in Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 31).
- 58 Poleg tega člen 6(6) Direktive 2008/115 državam članicam omogoča, da odločitev o prenehanju zakonitega prebivanja sprejmejo skupaj z odločbo o vrnitvi. Tudi opredelitev pojma „odločba o vrnitvi“ v členu 3, točka 4, te direktive ugotovitev nezakonitosti prebivanja povezuje z obveznostjo vrnitve.
- 59 Sprejetje odločbe o vrnitvi zato brez poseganja v izjeme iz člena 6, od (2) do (5), te direktive nujno sledi sprejetju odločbe, s katero se ugotovi nezakonitost prebivanja zadevne osebe.
- 60 Glede na to, da je odločba o vrnitvi v skladu z Direktivo 2008/115 tesno povezana z ugotovitvijo nezakonitosti bivanja, pravice do izjave torej ni mogoče razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ, kadar namerava hkrati sprejeti odločbo o ugotovitvi nezakonitega prebivanja in odločbo o vrnitvi, zadevno osebo nujno zaslišati tako, da ji omogoči, da izrazi svoje stališče posebej v zvezi z odločbo o vrnitvi, saj je zadevna oseba imela možnost koristno in učinkovito podati svoje stališče glede nezakonitosti svojega prebivanja in razloge, ki bi lahko na podlagi nacionalnega prava upravičili, da navedeni organ ne sprejme odločbe o vrnitvi.
- 61 Vendar morajo, kar zadeva upravni postopek, ki se izvede, države članice v skladu z uvodno izjavo 6 Direktive 2008/115 zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav zaključi po poštenem in preglednem postopku (sodba Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, točka 40).
- 62 Iz obveznosti, da se glede državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju teh držav, sprejme odločba o vrnitvi iz člena 6(1) te direktive po poštenem in preglednem postopku, zato izhaja, da morajo države članice v okviru svoje postopkovne avtonomije, prvič, v nacionalnem pravu izrecno določiti obveznost zapustiti ozemlje v primeru nezakonitega prebivanja in, drugič, zagotoviti, da se zadevna oseba ustrezno zasliši v okviru postopka, ki se nanaša na njeno prošnjo za dovoljenje za prebivanje, ali če gre za tak primer, postopka, ki se nanaša na nezakonitost njenega prebivanja.
- 63 Prvič, glede zahteve, da se v nacionalnem pravu določi obveznost zapustiti ozemlje v primeru nezakonitega prebivanja, je treba poudariti, da člen L. 511-1(I), točka 3, Ceseda izrecno določa, da lahko pristojni francoski organ tujcu, ki ni državljan države članice Unije, druge države podpisnice Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru ali Švicarske konfederacije in ki ni družinski član takega državljana, odredi, naj zapusti francosko ozemlje, če sta bila tujcu izdaja ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje zavrnjena ali če je bilo izdano dovoljenje za prebivanje odvzeto.
- 64 Poleg tega je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da člen L. 742-7 Ceseda določa, da mora tujec, ki sta mu bila priznanje statusa begunca ali pravica do subsidiarne zaščite dokončno zavrnjena ter mu ni mogoče dovoliti, da ostane v državi iz drugega razloga, zapustiti francosko ozemlje, sicer se lahko zoper njega sprejme ukrep odstranitve.

- 65 Obveznost zapustiti ozemlje v primeru nezakonitega prebivanja je torej v nacionalnem pravu izrecno določena.
- 66 Drugič, glede spoštovanja pravice do izjave v zvezi s prošnjo za dovoljenje za prebivanje in – če gre za tak primer – v zvezi z nezakonitostjo prebivanja v okviru sprejetja odločbe o vrnitvi iz zadeve v glavni stvari je treba ugotoviti, da so francoski organi s prvo odločbo o vrnitvi iz zadeve v glavni stvari, torej odločbo z dne 26. oktobra 2012, ki je bila sprejeta manj kot dva meseca po tem, ko je bila S. Mukarubega vročena odločba CNDA, s katero je bila potrjena odločba OFPRA o zavrnitvi priznanja statusa begunke, S. Mukarubega zavrnili priznanje pravice za prebivanje na podlagi azila in ji hkrati naložili obveznost, da zapusti francosko ozemlje.
- 67 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je bila prva odločba o vrnitvi sprejeta po končanem postopku obravnave pravice do prebivanja S. Mukarubega iz naslova azila, v okviru katerega je lahko izčrpno predstavila vse razloge za svojo prošnjo za azil, in po tem, ko je izčrpala vsa pravna sredstva, ki so v nacionalnem pravu določena v zvezi z zavrnitvijo te prošnje.
- 68 S. Mukarubega poleg tega ni zanikala, da sta jo v zvezi s prošnjo za azil najprej OFPRA in nato CNDA zaslišala koristno in učinkovito ter pod pogoji, v katerih je lahko predstavila vse razloge za svojo prošnjo. S. Mukarubega pristojnim nacionalnim organom očita predvsem to, da je niso zaslišali glede sprememb njenega osebnega položaja od datuma, ko je vložila prošnjo za azil, do datuma, ko je bila sprejeta prva odločba o vrnitvi, to je v obdobju 33 mesecev.
- 69 Vendar je treba poudariti, da ta trditev ni upoštevana, ker je CNDA S. Mukarubega drugič zaslišalo glede njene prošnje za azil 17. julija 2012, to je šest tednov pred izdajo odločbe o zavrnitvi azila in malo več kot tri mesece pred prvo odločbo o vrnitvi.
- 70 S. Mukarubega je torej lahko koristno in učinkovito predstavila svoja stališča v zvezi z nezakonitostjo svojega prebivanja. Obveznost, da se pred sprejetjem odločbe o vrnitvi zasliši posebej glede te odločbe, bi zato pomenila nekoristno podaljšanje upravnega postopka, ne da bi se povečalo pravno varstvo zadevne osebe.
- 71 V zvezi s tem je treba poudariti, da pravice do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 72 sklepnih predlogov, ni mogoče uporabiti kot instrument za obnavljanje upravnega postopka v nedogled, in sicer zato, da se ohrani ravnotežje med temeljno pravico zadevne osebe do izjave pred sprejetjem odločbe, ki posega v njen pravni položaj, in obveznostjo držav članic, da se borijo proti nezakonitemu priseljevanju.
- 72 Iz tega je razvidno, da je v takih okoliščinah prva odločba o vrnitvi, sprejeta zoper S. Mukarubega po izvedbi postopka, ki je privedel do zavrnitve priznanja statusa begunca in do ugotovitve nezakonitosti njenega prebivanja, logična in nujna posledica tega postopka glede na člen 6(1) Direktive 2008/115 ter da je bila sprejeta v skladu s pravico do zaslišanja.
- 73 Glede sprejetja druge odločbe o vrnitvi zoper S. Mukarubega z dne 5. marca 2013 je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je bila S. Mukarubega pred sprejetjem te odločbe pridržana na podlagi člena 62-2 code de procédure pénale (zakonik o kazenskem postopku) zaradi zlorabe upravnega dokumenta.
- 74 Zaslišanje S. Mukarubega 4. marca 2013 je trajalo od 15.30 do 16.20. Iz zapisnika tega zaslišanja je razvidno, da je bila S. Mukarubega zaslišana predvsem glede svoje pravice do prebivanja v Franciji. Zaslišana je bila glede tega, ali se strinja z vrnitvijo v izvirno državo in ali želi ostati v Franciji.
- 75 Kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 90 sklepnih predlogov, je zaslišanje sicer potekalo predvsem v obliki vprašanj in odgovorov, vendar je bila S. Mukarubega med samim zaslišanjem pozvana, naj doda vsa pojasnila, ki se ji zdijo upoštevana.

- 76 Iz tega zapisnika je jasno razvidno, da je S. Mukarubega vedela, da nima nobene pravice do zakonitega prebivanja v Franciji kljub številnim postopkom, ki jih je začela v zvezi s tem, in da je bila seznanjena s posledicami svojega nezakonitega položaja. S. Mukarubega je navedla, da si je priskrbela ponarejen belgijski potni list za odhod v Kanado, ker je bila v nezakonitem položaju in ni mogla niti delati niti ostati v Franciji.
- 77 Francoska vlada v pisnih stališčih navaja, da je bila med pridržanjem S. Mukarubega „s strani službe policije zaslišana o svojem položaju, zlasti glede pravice do prebivanja“, da „je pri tem navedla, da je želela zapustiti francosko ozemlje in oditi v Kanado s potnim listom, ki ga je nezakonito pridobila v Belgiji“, da „ni predložila nobenega dokaza o razlogih za svojo prisotnost na francoskem ozemlju, ki bi lahko upravičili morebitno pravico do prebivanja v Franciji“, in da „predvsem ni navedla, da namerava vložiti novo vlogo za mednarodno zaščito“.
- 78 Francoska vlada dodaja, da S. Mukarubega med pridržanjem, ki je bilo pred izdajo druge odločbe o vrnitvi, ni poskušala uveljavljati, da je njen položaj izreden in podlaga za legalizacijo njenega prebivanja v Franciji.
- 79 Iz tega sledi, da je S. Mukarubega imela možnost dati izjavo ob upoštevanju drugih dejavnikov, in ne „zgolj nezakonitega prebivanja“ v smislu uvodne izjave 6 Direktive 2008/115.
- 80 Ob upoštevanju načina zaslišanja S. Mukarubega in glede na to, da so bila jamstva iz francoske zakonodaje in sodne prakse spoštovana, iz samega dejstva, da je zaslišanje trajalo 50 minut, ni mogoče sklepati, da je bilo nezadostno.
- 81 Ker je bila druga odločba o vrnitvi sprejeta kmalu po zaslišanju S. Mukarubega glede nezakonitosti njenega prebivanja ter ker je ta lahko koristno in učinkovito predstavila svoja stališča v zvezi s tem, iz ugotovitev, navedenih v točki 70 te sodbje, izhaja, da so nacionalni organi drugo odločbo o vrnitvi sprejeli v skladu z pravico do izjave.
- 82 Na prvo vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba v okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari, pravico do izjave v vsakem postopku, kot se uporabi v okviru Direktive 2008/115 in med drugim njenega člena 6, razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalni organ državljana tretje države ne zasliši posebej v zvezi z odločbo o vrnitvi, kadar namerava tako odločbo zoper njega sprejeti po tem, ko na podlagi postopka, v katerem je pravica tega državljana do izjave popolnoma spoštovana, ugotovi nezakonitost njegovega prebivanja na nacionalnem ozemlju, ne glede na to, ali se ta odločba o vrnitvi izda kot posledica zavrnitve izdaje dovoljenja za prebivanje.

Drugo vprašanje

- 83 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali to, da ima nezakonito prebivajoči državljan tretje države pravico, da na podlagi nacionalnega prava pred nacionalnim sodiščem začne sodni postopek z odločilnim učinkom, nacionalnemu upravnemu organu dopušča, da ga pred sprejetjem akta, ki posega v njegov položaj, torej v tem primeru odločbe o vrnitvi, ne zaslišijo.
- 84 To vprašanje je bilo postavljeno za primer, da v okoliščinah, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, pravica do izjave ne bi bila spoštovana. Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

V okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari, je treba pravico do izjave v vsakem postopku, kot se uporabi v okviru 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 in med drugim njenega člena 6, razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da nacionalni organ državljana tretje države ne zasliši posebej v zvezi z odločbo o vrnitvi, kadar namerava tako odločbo zoper njega sprejeti po tem, ko na podlagi postopka, v katerem je pravica tega državljana do izjave popolnoma spoštovana, ugotovi nezakonitost njegovega prebivanja na nacionalnem ozemlju, ne glede na to, ali se ta odločba o vrnitvi izda kot posledica zavrnitve izdaje dovoljenja za prebivanje.

Podpisi