



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 11. decembra 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 — Načelo spoštovanja pravice do obrambe — Pravica nezakonito prebivajočega državljana tretje države do izjave pred sprejetjem odločbe, ki lahko vpliva na njegove interese — Odločba o vrnitvi — Pravica do izjave pred izdajo odločbe o vrnitvi — Vsebina te pravice“

V zadevi C-249/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal administratif de Pau (Francija) z odločbo z dne 30. aprila 2013, ki je prispela na Sodišče 6. maja 2013, v postopku

Khaled Boudjlida

proti

Préfet des Pyrénées-Atlantiques,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas (poročevalec), E. Juhász in D. Šváby, 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 K. Boudjlido M. Massou, imenovan Labaquère, in M. Zouine, odvetnika,
- za francosko vlado G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchet in B. Beaupère-Manokha, agenti,
- za nizozemsko vlado J. Langer in M. Bulterman, agenta,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in D. Maidani, agentki,

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

* Jezik postopka: francoščina.

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 pravice do izjave v celotnem postopku.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med K. Boudjlido, nezakonito prebivajočim alžirskim državljanom, in préfet des Pyrénées-Atlantiques (prefekt departmaja Pyrénées-Atlantiques) zaradi odločbe zadnjenavedenega z dne 15. januarja 2013, ki je K. Boudjlido zavezovala k zapustitvi francoskega ozemlja in v kateri sta bila določena 30-dnevni rok za prostovoljni odhod in Alžirija kot namembna država (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

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 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 2(1) navedene 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;

[...]“

7 Člen 5 te direktive, naslovljen „Nevračanje, največje koristi otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje“, določa:

„Države članice pri izvajanju te direktive ustrezno upoštevajo:

- (a) največje koristi otroka,
- (b) družinsko življenje,
- (c) zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države,

in spoštujejo načelo nevračanja.“

8 Člen 6 iste direktive, naslovljen „Odločba o vrnitvi“, določa:

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

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

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.“

9 Člen 7 Direktive 2008/115, 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. [...]

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.

[...]“

10 Člen 12 Direktive 2008/115, naslovljen „Oblika“, v odstavkih 1 in 2 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 državljani 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.“

11 Člen 13 te direktive, naslovljen „Pravna sredstva“, 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 državljani tretje države ima možnost dostopa do pravnega svetovanja, zastopanja in, kadar je potrebno, prevajalske pomoči.

4. Države članice zagotovijo, da se na zahtevo zagotovi potrebna pravna pomoč in/ali pravno zastopanje brezplačno v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo ali pravili glede pravne pomoči ter lahko določijo, da za takšno brezplačno pravno pomoč in/ali pravno zastopstvo veljajo pogoji iz člena 15(3) do (6) Direktive 2005/85/ES.“

Francosko pravo

- 12 Člen L. 511-1 zakona o vstopu in bivanju tujcev ter pravici do azila (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), kakor je bil spremenjen z zakonom št. 2011-672 z dne 16. junija 2011 o priseljevanju, integraciji 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 državljana v smislu točk 4 in 5 člena L. 121-1, odredi, naj zapusti francosko ozemlje, v teh primerih:

[...]

4. Če tujec ni zaprosil za podaljšanje začasnega dovoljenja za prebivanje in je po njegovem poteku ostal na francoskem ozemlju;

[...]

Odločba o obveznosti zapustiti francosko ozemlje mora biti obrazložena. Če je bila izdana odločba o prebivanju na podlagi točk 3 in 5 odstavka I tega člena, ni treba podati ločene obrazložitve, pri čemer pa morajo biti po potrebi navedeni razlogi, zaradi katerih sta bila uporabljena odstavka II in III.

V odločbi o obveznosti zapustiti francosko ozemlje mora biti določena država, v katero se tujca vrne v primeru izvršitve odstranitve.

- II. Tujec mora obveznost zapustiti francosko ozemlje, ki mu je bila naložena, izvršiti v roku 30 dni od vročitve odločbe in lahko v zvezi s tem zaprosi za pomoč pri vrnitvi v svojo državo izvora. Upravni organ lahko glede na osebni položaj tujca izjemoma določi rok za prostovoljni odhod, ki je daljši od 30 dni.

[...]“

- 13 Člen L. 512-1(I) Ceseda določa:

„Tujec, ki mora zapustiti francosko ozemlje v roku za prostovoljni odhod, navedenem v prvem pododstavku odstavka II člena L. 511-1, lahko v roku 30 dni po vročitvi odločbe pri upravnem sodišču zahteva razglasitev ničnosti te odločbe ter razglasitev ničnosti odločbe v zvezi s prebivanjem, odločbe, v kateri je navedena država vrnitve, in odločbe o prepovedi ponovnega vstopa na francosko ozemlje, ki jo po potrebi dopolnjujejo. [...]

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

[...]“

- 14 Člen L. 512-3, drugi odstavek, Ceseda določa:

„Odločba o obveznosti zapustiti francosko ozemlje ne more biti izvršena po uradni dolžnosti niti pred iztekom roka za prostovoljni odhod, ali če ta rok ni bil določen, pred iztekom roka 48 ur po upravni vročitvi te odločbe niti pred odločitvijo upravnega sodišča, če je bil pri njem sprožen postopek. Tujec mora biti o tem pisno obveščen v odločbi o obveznosti zapustiti francosko ozemlje.“

15 Člen L.742-7 Ceseda določa:

„Tujec, ki mu je bilo priznanje statusa begunca ali pravica do subsidiarne zaščite dokončno zavrnjena in mu ni mogoče dovoliti, da ostane v državi iz drugega razloga, mora zapustiti francosko ozemlje, 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.“

16 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 v primeru odločbe o prošnji se lahko 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 šele po tem, ko je bilo zadevni osebi omogočeno, da poda pisna stališča, in če je primerno, na njen predlog tudi ustna stališča. Ta oseba si lahko zagotovi pomoč svetovalca ali zastopanje po pooblaščenju, ki si ga izbere sama. Upravni organ ni dolžan izpolniti zahtev glede možnosti podati izjave, ki pomenijo zlorabo zlasti zaradi njihovega števila, ponavljanja ali načrtnosti.“

Določbe prejšnjega pododstavka se ne uporabijo:

[...]

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

[...]“

17 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(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 o obveznosti zapustiti francosko ozemlje, ker je zakonodajalec s tem, da je v Ceseda določil posebna procesna jamstva, želel določiti vsa pravila za upravni in sodni postopek, ki se uporabijo za izdajo in izvrševanje teh odločb.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

18 K. Boudjlida, alžirski državljan, je v Francijo prišel 26. septembra 2007 zaradi visokošolskega študija. Na francoskem ozemlju je zakonito prebival na podlagi dovoljenja za prebivanje s pripisom „študent“, ki se je letno podaljševalo. Zadnje podaljšanje se je nanašalo na obdobje od 1. novembra 2011 do 31. oktobra 2012.

19 K. Boudjlida ni zaprosil za podaljšanje zadnjega dovoljenja za prebivanje, prav tako ni zaprosil za izdajo novega dovoljenja za prebivanje.

20 K. Boudjlida se je 7. januarja 2013, čeprav je na francoskem ozemlju nezakonito prebival, pri Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (združenje za zbiranje dajatev za socialno varnost in družinske dodatke) želel registrirati kot samostojni podjetnik, da bi ustanovil mikro podjetje na področju inženirstva.

21 K. Boudjlido so 15. januarja 2013 med sestankom pri navedenem združenju uslužbenci mejne policije zaradi njegovega nezakonitega položaja povabili, naj jih še isti dan ali naslednje jutro obišče v njihovih prostorih, da se preveri zakonitost njegovega prebivanja.

22 K. Boudjlida se je 15. januarja 2013 prostovoljno odzval vabilu in uslužbenci mejne policije so ga zaslišali o njegovem položaju v zvezi s pravico do prebivanja v Franciji.

- 23 Razgovor, ki je trajal 30 minut, se je nanašal na njegovo registracijo za samostojnega podjetnika, okoliščine njegovega prihoda v Francijo 26. septembra 2007, okoliščine njegovega prebivanja kot študenta od njegovega prihoda dalje, njegove družinske razmere in vprašanje, ali bi privolil v zapustitev francoskega ozemlja, če bi prefektura izdala takšno odločbo.
- 24 Po koncu tega razgovora je prefekt departmaja Pyrénées-Atlantique še isti dan, 15. januarja 2013, na podlagi člena L. 511-1 Ceseda izdal izpodbijano odločbo. K. Boudjlida je bil poučen o pravnih sredstvih, ki jih lahko vloži zoper to odločbo, in o roku zanje.
- 25 K. Boudjlida je 18. februarja 2013 pri tribunal administratif de Pau zoper navedeno odločbo vložil ničnostno tožbo. Najprej je zatrjeval nepravilnosti v postopku, ki je privedel do take odločitve, ker v njem zaradi nespoštovanja splošnih načel prava Unije ni imel pravice do izjave. Dalje naj bi izpodbijana odločba temeljila na napačni uporabi prava, saj je ob upoštevanju integriranosti K. Boudjlida, njegovega univerzitetnega študija in prisotnosti dveh njegovih stricev, ki sta univerzitetna profesorja, v Franciji pomenila nesorazmeren poseg v njegovo zasebno življenje. Nazadnje naj bi bil 30-dnevni rok za prostovoljno zapustitev francoskega ozemlja, ki je bil določen s to odločbo, za osebo, ki na tem ozemlju prebiva že več kot pet let, prekratek.
- 26 Prefekt departmaja Pyrénées-Atlantiques je v utemeljitev zakonitosti te odločbe navedel, da je K. Boudjlida, ker ni zaprosil, naj se mu v skladu s Ceseda podaljša njegovo zadnje dovoljenje za prebivanje, dva meseca pred potekom veljavnosti tega dovoljenja, na dan sprejetja izpodbijane odločbe nezakonito prebival v Franciji. Pravica K. Boudjlida do izjave naj bi bila spoštovana, izpodbijana odločba pa naj bi bila tako glede pravnih vprašanj kot dejanskega stanja zadostno obrazložena. Tako naj pravo ne bi bilo napačno uporabljeno. Obveznost zapustiti francosko ozemlje naj bi bila utemeljena, kadar – tako kot v zadevi v glavni stvari – zadevna oseba, ki je državljan tretje države, nezakonito prebiva na tem ozemlju. Dalje je za to, da ima v Franciji tesnejše družinske vezi kot v državi izvora, odgovoren K. Boudjlida, zato naj ta odločba ne bi nesorazmerno posegla v njegovo uresničevanje pravice do zasebnega in družinskega življenja. Poleg tega je rok, v katerem bi moral K. Boudjlida zapustiti ozemlje in ki ustreza običajno določenemu roku, dovolj dolg, saj se za priznanje daljšega roka ni zatrjevalo nobene posebne okoliščine.
- 27 V teh okoliščinah je tribunal administratif de Pau prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. (a) Kakšna je vsebina pravice do izjave iz člena 41 [Listine], ki jo ima tujec, državljan tretje države, čigar bivanje je nezakonito in proti kateremu se sprejme odločba o vrnitvi?
- (b) Zlasti, ali ta pravica [glede tega tujca] vključuje pravico, da se seznanijo z vsemi dejstvi, ki se mu očitajo v zvezi s pravico do prebivanja, da svoja stališča ustno ali pisno izrazi po poteku zadostnega časa za razmislek, in da za pomoč prosi pravnega svetovalca, ki si ga sam izbere?
2. Ali je treba vsebino te pravice glede na cilje v splošnem interesu, ki se jih želi doseči s politiko vračanja, ki je opredeljena v [Direktivi 2008/115], po potrebi spremeniti ali omejiti?
3. V primeru pritrdilnega odgovora, katere prilagoditve je treba dopustiti in na podlagi katerih meril?“

Prvo vprašanje

- 28 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pravico do izjave v vsakem postopku razlagati tako, da daje nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države pred sprejetjem odločbe o njegovi vrnitvi tudi pravico do seznanitve z vsemi dejstvi, ki se mu očitajo in na podlagi katerih namerava pristojni nacionalni organ sprejeti odločbo, pravico, da ima, preden poda svoja stališča, zadosti časa za razmislek, in pravico do pomoči svetovalca po lastni izbiri na obravnavi.
- 29 Najprej je treba ugotoviti, da v poglavju III, naslovljenem „Postopkovni varovalni ukrepi“, Direktiva 2008/115 določa formalne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati odločbe o vrnitvi, ki morajo biti zlasti izdane v pisni obliki in obrazložene, od držav članic pa zahteva, da zoper te odločbe zagotovijo učinkovita pravna sredstva. Vendar ta direktiva ne opredeljuje natančno, ali in pod katerimi pogoji mora biti zagotovljeno spoštovanje pravice do izjave državljanov tretjih držav pred sprejetjem odločbe o njihovi vrnitvi (glej v tem smislu sodbo Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točki 40 in 41).
- 30 Ker je predložitveno sodišče v prvem vprašanju navedlo pravico do izjave iz člena 41 Listine, je treba spomniti, da je spoštovanje pravice do obrambe v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča temeljno načelo prava Unije, katerega sestavni del je tudi pravica do izjave v vsakem postopku (sodbi Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, točka 28, in Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 42).
- 31 Pravica do izjave v vsakem postopku danes ni določena 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 te 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 Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, točka 29, in Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 43).
- 32 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).
- 33 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 (sodba Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 44).
- 34 Vendar je taka pravica sestavni del spoštovanja pravice do obrambe, ki je splošno načelo prava Unije (sodba Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 45).
- 35 Za odgovor na prvo vprašanje je torej treba razložiti pravico do izjave v vsakem postopku, kot se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti njenega člena 6.
- 36 Pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej zlasti sodbi M., EU:C:2012:744, točka 87 in navedena sodna praksa, in Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 46).
- 37 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 sprejeta, v tem, da se pristojnemu organu omogoči, da ustrezno upošteva celoto upoštevnihih elementov. Da bi se zagotovilo učinkovito varstvo zadevne osebe, je namen pravila med drugim, da lahko ta oseba popravi napako ali

uvetjavlja dejstva v zvezi z njenim osebnim položajem, ki utemeljujejo sprejetje ali nesprejetje odločbe ali njeno določeno vsebino (glej sodbi Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, točka 49, in Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 47).

- 38 Navedena pravica pomeni tudi, da mora upravni organ ustrezno upoštevati pripombe, ki jih je podala zadevna oseba, pri tem pa 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).
- 39 V skladu s sodno prakso Sodišča se spoštovanje pravice do izjave zahteva, čeprav zakonodaja, ki se uporabi, ne določa izrecno take postopkovne zahteve (glej sodbe Sopropé, EU:C:2008:746, točka 38; M., EU:C:2012:744, točka 86, ter G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 32).
- 40 Obveznost spoštovanja pravice do obrambe naslovnikov odločb, ki pomembno vplivajo 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).
- 41 Kadar, kot v zadevi v glavni stvari, pravo Unije ne določa niti pogojev, v katerih je treba zagotoviti spoštovanje pravice nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav do obrambe, niti posledic kršitve te pravice, določi te pogoje in te posledice nacionalno pravo, pod pogojem, da so ukrepi, sprejeti v zvezi s tem, enaki tistim, ki so jih deležni posamezniki v primerljivem položaju po nacionalnem pravu (načelo enakovrednosti) in praktično ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo izvajanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodba Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 42 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 (sodba Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 43 Vendar v skladu z ustaljeno prakso Sodišča temeljne pravice, kot je spoštovanje pravice do obrambe, niso absolutne, ampak so lahko omejene, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki se uresničujejo z zadevnim ukrepom, in da glede na zastavljeni 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).
- 44 Ker se predložitveno sodišče sprašuje o vsebini pravice do izjave v okviru Direktive 2008/115, je treba najprej spomniti na te splošne ugotovitve.
- 45 O načinih, na katere lahko nezakonito prebivajoči državljani tretjih držav uresničujejo svojo pravico do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi, je treba presoditi ob upoštevanju cilja Direktive 2008/115, ki se nanaša na učinkovito vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v njihovo državo izvora (glej v tem smislu sodbo Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 30).
- 46 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča morajo pristojni nacionalni organi po tem, ko se ugotovi nezakonitost prebivanja, na podlagi člena 6(1) Direktive 2008/115 in brez poseganja v izjeme iz člena 6, od (2) do (5), te direktive izdati odločbo o vrnitvi (glej v tem smislu sodbe El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 35; Achughbabian, EU:C:2011:807, točka 31, in Mukarubega, EU:C:2014:2336, točka 57).

- 47 Tako je namen pravice do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi ta, da zadevni osebi omogoči, da izrazi svoje stališče o zakonitosti njenega prebivanja in o morebitni uporabi izjem od člena 6(1) navedene direktive, ki so določene v členu 6, od (2) do (5), te direktive.
- 48 Dalje, kot je ugotovil generalni pravobranilec v točki 64 sklepnih predlogov, morajo države članice pri izvajanju Direktive 2008/115 v skladu s členom 5 te direktive, naslovljenim „Nevračanje, največje koristi otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje“, prvič, primerno upoštevati največjo otrokovo korist, družinsko življenje in zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države, in drugič, spoštovati načelo nevračanja.
- 49 Iz tega sledi, da mora pristojni nacionalni organ, kadar namerava sprejeti odločbo o vrnitvi, nujno upoštevati obveznosti iz člena 5 Direktive 2008/115 in zadevno osebo v zvezi s tem zaslišati.
- 50 V zvezi s tem mora zadevna oseba na obravnavi sodelovati s pristojnim nacionalnim organom, da mu pri zaslišanju posreduje vse upoštevne podatke o svojem osebnem in življenjskem položaju in zlasti podatke, na podlagi katerih je mogoče utemeljiti, da se odločba o vrnitvi ne sprejme.
- 51 Nazadnje, iz pravice do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi izhaja obveznost pristojnih nacionalnih organov, da zadevni osebi omogočijo, da izrazi svoje stališče glede načinov njene vrnitve, in sicer glede roka za prostovoljni odhod ter prostovoljnosti oziroma prisilnosti njegove vrnitve. Iz tega zlasti sledi, da člen 7 Direktive 2008/115, ki v odstavku 1 določa, da je ustrezno obdobje za zapustitev nacionalnega ozemlja v primeru prostovoljnega odhoda od sedem do 30 dni, da morajo države članice v skladu z odstavkom 2 tega člena to obdobje po potrebi podaljšati za ustrezno obdobje, in sicer ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi.
- 52 Drugič, preučiti je treba zlasti, ali daje pravica do izjave, kot se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti njenega člena 6, nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države pred sprejetjem odločbe o njegovi vrnitvi tudi pravico do seznanitve z vsemi dejstvi, ki se mu očitajo in na podlagi katerih namerava pristojni nacionalni organ sprejeti to odločbo, kar pomeni, da mu mora nacionalni organ ta dejstva predhodno posredovati in mu določiti dovolj dolg rok za razmislek za pripravo na zaslišanje, in pravico do pomoči svetovalca po lastni izbiri pri zaslišanju.
- 53 Najprej, glede obveznosti nacionalnega organa, da pred sprejetjem odločbe o vrnitvi zadevno osebo seznani o svojem namenu sprejetja take odločbe, da ji posreduje dejstva, na podlagi katerih namerava utemeljiti svojo odločbo, in da ji določi rok za razmislek, je treba takoj ugotoviti, da Direktiva 2008/115 ne določa takega kontradiktornega postopka.
- 54 Dalje, Sodišče je v točki 60 sodbje Mukarubega (EU:C:2014:2336) zavzelo stališče, da glede na to, da je v skladu z Direktivo 2008/115 odločba o vrnitvi tesno povezana z ugotovitvijo nezakonitosti bivanja, pravice do izjave ni mogoče razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ, ki namerava zoper nezakonito prebivajočega državljana tretje države 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 ustrezno in učinkovito podati svoje stališče glede nezakonitosti svojega prebivanja in razloge, na podlagi katerih bi bilo mogoče v skladu z nacionalnim pravom utemeljiti, da navedeni organ ne sprejme odločbe o vrnitvi.
- 55 Iz tega sledi, da se pravica do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi ne sme razlagati tako, da mora navedeni organ nezakonito prebivajočega državljana tretje države pred zaslišanjem v zvezi s sprejetjem te odločbe obvestiti, da namerava zoper njega sprejeti odločbo o vrnitvi, da mu mora predhodno posredovati dejstva, na katerih bo utemeljil to odločbo, in mu dovoliti rok za razmislek, preden poda svoja stališča, ampak tako, da mora biti temu državljanu omogočeno, da ustrezno in učinkovito predstavi svoje mnenje o nezakonitosti svojega prebivanja in o razlogih, s katerimi bi bilo mogoče v skladu z nacionalnim pravom utemeljiti, naj ta organ ne sprejme odločbe o vrnitvi.

- 56 Vendar je treba poudariti, kot v točki 69 sklepnih predlogov ugotavlja generalni pravobranilec, da je treba dopustiti izjemo v primerih, kadar državljani tretje države ni mogel razumno domnevati, katera dejstva so mu očitana, ali kadar je bil objektivno v takem položaju, da nanje ni mogel odgovoriti brez nekaterih preverjanj ali postopkov, zlasti z namenom pridobitve potrdil.
- 57 Vsekakor pa je res, kakor je opozorila Evropska komisija, da bo imel nezakonito prebivajoči državljani tretje države, če bo želel, možnost izpodbijati presojo svojega položaja s strani uprave v okviru upravnega spora.
- 58 Člen 12(1) Direktive 2008/115, pod poglavjem III te direktive o postopkovnih varovalnih ukrepih, namreč določa, da morajo države članice odločbo o vrnitvi izdati v pisni obliki in v njej navesti dejanske in pravne razloge ter pouk o razpoložljivih pravnih sredstvih. Glavni elementi teh odločb morajo biti v primerih, določenih v členu 12(2) te direktive, po potrebi ustno ali pisno prevedeni. Te varovalke v povezavi z varovalkami, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene v členu 13 navedene direktive, zagotavljajo varstvo in obrambo zadevne osebe pred zanjo neugodno odločbo.
- 59 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da mora pravica do izjave pred sprejetjem odločbe o vrnitvi pristojnemu nacionalnemu upravnemu organu omogočiti, da vodi postopek na način, ki mu omogoča, da odločbo sprejme ob polnem poznavanju dejstev in jo obrazloži tako, da lahko zadevna oseba, če je treba, učinkovito uveljavlja pravico do pravnega sredstva.
- 60 V obravnavani zadevi v glavni stvari je iz zapisnika glavne obravnave razvidno, da so K. Boudjlido uslužbenci mejne policije 15. januarja 2013 povabili, da se še istega dne ali naslednje jutro zgleda v njihovih prostorih, da se „preveri njegova pravica do prebivanja“. K. Boudjlida se je s tem, ko se je istega dne prostovoljno javil na mejni policiji, da bi bil zaslišan, odrekal roku enega dne, ki mu je bil priznan, in pomoči pravnega svetovalca.
- 61 Iz zapisnika je razvidno tudi, da je K. Boudjlida vedel, da je veljavnost njegovega dovoljenja za prebivanje potekla 31. oktobra 2012 in da brez prošnje za podaljšanje svojega dovoljenja za prebivanje v Franciji nezakonito prebiva. Poleg tega so uslužbenci mejne policije K. Boudjlido izrecno opozorili, da se lahko proti njemu sprejme odločba o vrnitvi, in so ga vprašali, ali je pripravljen zapustiti francosko ozemlje, če bo sprejeta odločba v tem smislu. K. Boudjlida je na to vprašanje odgovoril, da je pripravljen „počakati v prostorih za sprejem na odgovor prefekture v Pauju, ki ga lahko pozove, naj zapusti ozemlje, ga namesti v center za pridržanje ali pa ga pozove, naj uredi svoj položaj“.
- 62 Zato je bil K. Boudjlida obveščen o razlogih za njegovo zaslišanje in je bil seznanjen z vsebino zaslišanja in njegovimi možnimi posledicami. Poleg tega se je to zaslišanje očitno nanašalo na pridobitev podatkov, ki so upoštevni in potrebni za izvajanje Direktive 2008/115, pri čemer je bila pravica zadevne osebe do izjave spoštovana.
- 63 K. Boudjlida je bil namreč v razgovoru z uslužbenci policije med drugim zaslišan glede njegove istovetnosti, državljanstva, osebnega stanja, nezakonitosti njegovega prebivanja v Franciji, upravnih postopkov, ki jih je sprožil, da bi uredil svoje prebivanje, skupne dolžine prebivanja v Franciji, starih dovoljenj za prebivanje, študija in zaposlitve, sredstev in družinskega položaja v Franciji in v Alžiriji. Uslužbenci policije so ga vprašali, ali bi bil pripravljen zapustiti francosko ozemlje, če bi prefekt departmaja Pyrénées-Atlantiques sprejel odločbo o njegovi vrnitvi. Poleg tega – glede na to, da je bil K. Boudjlida med drugim zaslišan o dolžini njegovega prebivanja v Franciji, njegovem študiju in družinskih vezeh v Franciji – je lahko ustrezno in učinkovito izrazil svoje mnenje tako o svojem družinskem življenju v skladu s členom 5(b) Direktive 2008/115 kot o morebitni uporabi meril, na podlagi katerih je mogoče v skladu s členom 7(2) navedene direktive podaljšati obdobje za prostovoljni odhod, in se je tako torej lahko izjasnil o načinih svoje vrnitve.

- 64 Drugič, glede vprašanja, ali pravica do izjave, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115, obsega tudi pravico do pomoči svetovalca pri zaslišanju, je treba ugotoviti, da je pravica do pravne pomoči v členu 13 te direktive določena le za postopek po izdaji odločbe o vrnitvi in samo v okviru vložitve pravnega sredstva zoper to odločbo pri pristojnem sodišču ali upravnem organu ali pristojnem telesu, katerega člani so nepristranski in neodvisni. V skladu s členom 13(4) se mora v nekaterih okoliščinah zadevni osebi zagotoviti brezplačna pravna pomoč.
- 65 Vendar si lahko nezakonito prebivajoči državljani tretje države na svoje stroške zagotovi pomoč pravnega svetovalca pri zaslišanju pred pristojnimi nacionalnimi organi, če ta pravica ne ovira poteka postopka vrnitve in ne preprečuje učinkovitega izvajanja navedene direktive.
- 66 Iz obravnavane zadeve v glavni stvari izhaja, da K. Boudjlida med zaslišanjem ni zaprosil za pomoč pravnega svetovalca.
- 67 Nazadnje, glede navedb K. Boudjlida in Komisije o kratkotrajnosti zadevnega zaslišanja, ki je trajalo 30 minut, je treba ugotoviti, da vprašanje, ali trajanje zaslišanja nezakonito prebivajočega državljan tretje države vpliva na spoštovanje pravice do izjave, kakor se ta uporablja v okviru Direktive 2008/115, ni odločilno. Pomembno je namreč, ali je imel K. Boudjlida zadostno možnost, da se izjasni o zakonitosti svojega prebivanja in o svojem osebnem položaju, kar v zvezi s K. Boudjlido izhaja iz ugotovitev iz točk od 61 do 63 te sodbe.
- 68 Na podlagi vseh teh ugotovitev je na prvo vprašanje treba odgovoriti, da je treba pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru navedene direktive in zlasti člena 6 te direktive, razlagati tako, da ima nezakonito prebivajoči državljani tretje države na njeni podlagi pravico, da pred sprejetjem odločbe o njegovi vrnitvi izrazi stališče o zakonitosti svojega prebivanja, o možni uporabi členov 5 in 6, od (2) do (5), navedene direktive in o načinih njegove vrnitve.
- 69 Pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, je namreč treba razlagati tako, da nacionalnemu pristojnemu organu ne nalaga obveznosti, da tega državljan pred zaslišanjem v zvezi s sprejetjem te odločbe obvesti, da namerava zoper njega sprejeti odločbo o vrnitvi, da mu predhodno posreduje dejstva, na katerih bo utemeljil to odločbo, in mu dovoli rok za razmislek, preden poda svoja stališča, če lahko ta državljani ustrezno in učinkovito poda svoje mnenje o nezakonitosti svojega prebivanja in o razlogih, s katerimi bi bilo mogoče v skladu z nacionalnim pravom utemeljiti, zakaj naj ta organ ne sprejme odločbe o vrnitvi.
- 70 Pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, je treba razlagati tako, da si lahko nezakonito prebivajoči državljani tretje države, preden pristojni nacionalni organ sprejme odločbo o njegovi vrnitvi, zagotovi pomoč pravnega svetovalca pri zaslišanju pred tem organom, če izvajanje te pravice ne ovira poteka postopka vrnitve in ne preprečuje učinkovitega izvajanja Direktive 2008/115.
- 71 Vendar je treba pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, razlagati tako, da državam članicam ne nalaga obveznosti zagotovitve tega svetovanja v okviru brezplačne pravne pomoči.

Drugo in tretje vprašanje

- 72 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo in tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 73 Ker je ta postopek za stranke v postopkih 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 (peti senat) razsodilo:

Pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja 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 zlasti člena 6 te direktive, je treba razlagati tako, da ima nezakonito prebivajoči državljan tretje države na njeni podlagi pravico, da pred sprejetjem odločbe o njegovi vrnitvi izrazi stališče o zakonitosti svojega prebivanja, o možni uporabi členov 5 in 6, od (2) do (5), navedene direktive in o načinih njegove vrnitve.

Pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, je namreč treba razlagati tako, da nacionalnemu pristojnemu organu ne nalaga obveznosti, da tega državljana pred zaslišanjem v zvezi s sprejetjem te odločbe obvesti, da namerava zoper njega sprejeti odločbo o vrnitvi, da mu predhodno posreduje dejstva, na katerih bo utemeljil to odločbo, in mu dovoli rok za razmislek, preden poda svoja stališča, če lahko ta državljan ustrezno in učinkovito poda svoje mnenje o nezakonitosti svojega prebivanja in o razlogih, s katerimi bi bilo mogoče v skladu z nacionalnim pravom utemeljiti, zakaj naj ta organ ne sprejme odločbe o vrnitvi.

Pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, je treba razlagati tako, da si lahko nezakonito prebivajoči državljan tretje države, preden pristojni nacionalni organ sprejme odločbo o njegovi vrnitvi, zagotovi pomoč pravnega svetovalca pri zaslišanju pred tem organom, če izvajanje te pravice ne ovira poteka postopka vrnitve in ne preprečuje učinkovitega izvajanja Direktive 2008/115.

Vendar je treba pravico do izjave v vsakem postopku, kakor se uporablja v okviru Direktive 2008/115 in zlasti člena 6 te direktive, razlagati tako, da državam članicam ne nalaga obveznosti zagotovitve takega svetovanja v okviru brezplačne pravne pomoči.

Podpisi