Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

5. studenoga 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Vize, azil, useljavanje i ostale politike vezane uz slobodno kretanje osoba – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Postupak donošenja odluke o vraćanju – Načelo poštovanja prava na obranu – Pravo državljanina treće zemlje s nezakonitim statusom da bude saslušan prije donošenja odluke koja može utjecati na njegove interese – Odbijanje upravnog tijela, praćeno obvezom napuštanja državnog područja, da tom državljaninu izda boravišnu dozvolu na osnovi azila – Pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju“

U predmetu C-166/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio tribunal administratif de Melun (Francuska), odlukom od 8. ožujka 2013., koju je Sud zaprimio 3. travnja 2013., u postupku

Sophie Mukarubega

protiv

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), E. Juhász, D. Šváby i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. svibnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za S. Mukarubega, B. Vinay, *avocat*,

— za francusku vladu, G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchot i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,

— za helensku vladu, M. Michelogiannaki i L. Kotroni, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

— za nizozemsku vladu, J. Langer i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i D. Maidani, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. lipnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) te prava na saslušanje u svakom postupku.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između S. Mukarubega, državljanke Ruande, te Préfet de police (policijskog prefekta) i Préfet de la Seine-Saint-Denis (prefekta departmana Seine-Saint-Denis) o odlukama kojima je odbijen njezin zahtjev za boravišnu dozvolu u statusu izbjeglice te kojima je naloženo da napusti francusko državno područje.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 4., 6. i 24. Direktive 2008/115 glase kako slijedi:

„(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(6) Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka [...]

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela [posebice] priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima [u daljnjem tekstu: Povelja].“

4 U članku 1. navedene direktive, naslovljenom „Predmet“, predviđa se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.“

5 U članku 2. stavku 1. iste direktive navodi se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.“

6 Sukladno članku 3. Direktive 2008/115, naslovljenom „Definicije“:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete […] za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici.

[...]

4. ‚odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

5. ‚udaljavanje’ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;

[...]

7. ‚opasnost od bijega’ znači postojanje razloga u konkretnom slučaju koji se temelje na objektivnim kriterijima utvrđenim zakonom, na temelju kojih se može smatrati da državljanin treće zemlje koji je u postupku vraćanja može pobjeći;

[...]“

7 U članku 6. iste direktive, naslovljenom „Odluka o vraćanju“, navodi se:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.

[...]

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se odgađa za vrijeme trajanja boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

[...]

6. Ova Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Zajednice i nacionalnog prava.“

8 U članku 7. iste direktive, naslovljenom „Dobrovoljni odlazak“, određuje se:

„1. U odluci o vraćanju naznačuje se vrijeme potrebno za dobrovoljni odlazak koje iznosi između sedam i trideset dana, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. i 4.

[...]

4. Ako postoji opasnost od bijega ili ako je zahtjev za zakonit boravak odbijen kao očigledno neutemeljen ili lažan, ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost, države članice mogu se suzdržati od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak ili mogu odobriti vrijeme kraće od sedam dana."

9 Članak 12. Direktive 2008/115, naslovljen „Obrazac", u stavku 1. prvoj rečenici određuje:

„Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadrže stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima."

10 Članak 13. navedene direktive, naslovljen „Pravni lijekovi", u stavcima 1. i 3. predviđa:

„1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

[...]

3. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na pravni savjet, zastupanje te, ako je potrebno, pomoć prevođenja."

Francusko pravo

11 U skladu s člankom L. 511-1 Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil, kako je izmijenjen Zakonom br. 2011-672 od 16. lipnja 2011. o useljavanju, integraciji i državljanstvu (JORF, 17. lipnja 2011., str. 10290.; u daljnjem tekstu: Ceseda):

„I. Upravno tijelo može naložiti napuštanje francuskog državnog područja strancu koji nije državljanin države članice Europske unije [...] i koji nije član obitelji takvog državljanina u smislu točaka 4° i 5° članka L. 121-1 kad se radi o jednom od sljedećih slučajeva:

[...]

3° Ako je strancu odbijeno izdavanje ili produljenje boravišne dozvole ili ako je povučena boravišna dozvola koja mu je bila izdana;

[...]

5° Ako je strancu povučena potvrda o podnesenom zahtjevu za boravišnu dozvolu ili privremeno odobrenje boravka koje mu je izdano ili ako mu je odbijeno produljenje tih isprava.

Odluka u kojoj se nalaže obvezno napuštanje francuskog državnog područja mora biti obrazložena.

Na nju se ne primjenjuje obveza posebnog obrazloženja u odnosu na odluku o boravku u slučajevima predviđenim pod I. u točkama 3° i 5°, neovisno o, kad je to potrebno, navođenju razloga na koje se primjenjuju odredbe pod II. i III.

U nalogu za napuštanje francuskog državnog područja odredit će se odredišna zemlja u koju se stranac upućuje u slučaju izvršenja po službenoj dužnosti.

II. Za postupanje po nalogu kojim mu je određeno napuštanje francuskog državnog područja, stranac ima na raspolaganju rok od 30 dana računajući od priopćenja te u tu svrhu može tražiti da mu se pruži potpora za povratak u zemlju podrijetla. Uzimajući u obzir osobnu situaciju stranca, upravno tijelo može iznimno odobriti rok za dobrovoljni odlazak koji je dulji od 30 dana.

Međutim, upravno tijelo može na temelju obrazložene odluke odlučiti da je stranac dužan bez odgode napustiti francusko državno područje:

[...]

3° Ako postoji opasnost da će stranac izbjeći toj obvezi. Smatrat će se da postoji takva opasnost, osim u posebnim okolnostima, u sljedećim slučajevima:

[...]

d) Ako je stranac prethodno izbjegao izvršenje mjere udaljavanja;

e) Ako je stranac krivotvorio, lažirao ili izradio pod tuđim imenom boravišnu dozvolu ili identifikacijsku ili putnu ispravu;

[...]

Upravno tijelo može primijeniti drugi stavak pod II. kad se razlog pojavi tijekom roka dodijeljenog na temelju prvog stavka.

[...]“

12 Članak L. 512-1 Cesede određuje:

„I. Stranac kojem je naloženo napuštanje francuskog državnog područja i koji ima na raspolaganju rok za dobrovoljni odlazak spomenut u stavku 1. pod II. članka L. 511-1 može, u roku od [30] dana nakon što je obaviješten, tražiti od upravnog suda poništenje te odluke kao i poništenje odluke u pogledu boravka, odluke u kojoj se navodi zemlja odredišta i odluke o zabrani povratka na francusko državno područje, koje eventualno prate tu odluku. Stranac kojem je zabranjen povratak sukladno stavku 3. pod III. istog članka L. 511-1 može tražiti poništenje te odluke u roku od 30 dana od kada je o njoj obaviješten.

Stranac može zatražiti pružanje pravne pomoći najkasnije do podnošenja tužbe za poništenje. Upravni sud donijet će odluku u roku od tri mjeseca od pokretanja postupka.

Međutim, ako je stranac zadržan na temelju članka L. 551-1 [...], odlučit će se sukladno postupku i u roku predviđenim ovim člankom pod III.

II. Stranac kojem je naloženo da bez odgode napusti državno područje može u roku od [48] sati od kad je upravnim putem o tome obaviješten tražiti od predsjednika upravnog suda poništenje navedene odluke kao i poništenje odluke u pogledu boravka, odluke kojom se odbija rok za dobrovoljni odlazak, odluke u kojoj se navodi zemlja odredišta i odluke o zabrani povratka na francusko državno područje, koje eventualno prate tu odluku.

O navedenoj tužbi odlučuje se sukladno postupku i u rokovima predviđenim ovim člankom pod I.

Međutim, ako je stranac zadržan na temelju članka L. 551-1 [...], odlučit će se sukladno postupku i u roku predviđenim ovim člankom pod III.

III. U slučaju odluke o određivanju zadržavanja [...], stranac može od predsjednika upravnog suda tražiti poništenje te odluke u roku od [48] sati od kad je obaviješten. Kad je strancu naloženo napuštanje francuskog državnog područja, ista tužba za poništenje može se podnijeti i protiv naloga za napuštanje francuskog državnog područja i protiv odluke kojom se odbija rok za dobrovoljni odlazak, odluke u kojoj se navodi zemlja odredišta i odluke o zabrani povratka na francusko državno područje, koje eventualno prate tu odluku, kad je o navedenim odlukama obaviješten kada i o odluci o određivanju zadržavanja ili o kućnom zadržavanju. [...]

[...]“

13 Članak L. 512-3 Cesede predviđa:

„Članci L. 551-1 i L. 561-2 primjenjuju se na stranca kojem je naloženo napuštanje francuskog državnog područja nakon isteka roka za dobrovoljni odlazak koji mu je određen ili, ako nije određen nikakav rok, od obavještavanja o nalogu za napuštanje francuskog državnog područja.

Nalog za napuštanje francuskog državnog područja ne može se izvršiti po službenoj dužnosti ni prije isteka roka za dobrovoljni odlazak ili, ako nije određen nikakav rok, prije isteka roka od [48] sati nakon što je obaviješten upravnim putem ni prije nego što je upravni sud donio odluku ako je pred njim pokrenut postupak. Stranac se pisanim putem obavještava o nalogu za napuštanje francuskog državnog područja.“

14 Članak L. 742-7 Cesede određuje:

„Stranac kojem je konačno odbijeno priznavanje statusa izbjeglice ili korištenje supsidijarne zaštite i kojemu se ne može dopustiti da na državnom području ostane po nekoj drugoj osnovi, mora napustiti francusko državno područje, a u suprotnome izreći će mu se mjera udaljavanja predviđena u glavi I. knjige V. i, po potrebi, novčana kazna predviđena u poglavlju I. glave II. knjige VI.“

15 Članak 24. Zakona br. 2000-321 od 12. travnja 2000. o pravima građana u odnosima s upravom (JORF, 13. travnja 2000., str. 5646.) određuje:

„Uz iznimku slučajeva u kojima se odlučuje o određenom zahtjevu, pojedinačne odluke koje trebaju biti obrazložene primjenom članaka 1. i 2. Zakona br. 79-587 od 11. srpnja 1979. o obrazloženju upravnih akata i o poboljšanju odnosa između uprave i građana donose se tek nakon što je dotičnoj stranci pružena prilika da se pisano očituje i, po potrebi, na njezin zahtjev, da se očituje usmenim putem. Navedenoj osobi može pomagati savjetnik ili je zastupati punomoćnik po njezinom izboru. Upravno tijelo nije obvezno ispuniti zahtjeve za saslušanje koji predstavljaju zlouporabu, osobito s obzirom na njihov broj, sustavno ili repetitivno isticanje.

Odredbe prethodnog stavka ne primjenjuju se:

[...]

3° Na odluke za koje je zakonskom odredbom predviđen posebni kontradiktorni postupak.“

16 Prema odluci kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku, Conseil d’État (Državno vijeće) je u spornom mišljenju od 19. listopada 2007. smatrao da se sukladno članku 24. točki 3° Zakona br. 2000-321 od 12. travnja 2000. o pravima građana u odnosima s upravom članak 24. tog zakona ne primjenjuje na odluke koje sadrže nalog za napuštanje francuskog državnog područja s obzirom na to da je namjera zakonodavca, propisujući u Cesedi specifična procesna jamstva, bila odrediti sva pravila upravnog postupka i upravnog spora koja se primjenjuju na donošenje i izvršenje tih odluka.

Glavni postupak i prethodna pitanja

17 S. Mukarubega, državljanka Ruande rođena 12. ožujka 1986., u Francusku je ušla 10. rujna 2009. s putovnicom koja je sadržavala vizu.

18 Ona je zatražila da joj se dopusti boravak u Francuskoj na temelju azila. U vrijeme dok je razmatran njezin zahtjev, S. Mukarubega koristila je svoje pravo na privremeno odobrenje boravka koji je uredno produljivan.

19 Odlukom od 21. ožujka 2011., koja je donesena nakon saslušanja dotične osobe, glavni ravnatelj Francuskog ureda za zaštitu izbjeglica i apatrida (Office français de protection des réfugiés et apatrides; u daljnjem tekstu: OFPRA) odbio je njezin zahtjev za azil.

20 S. Mukarubega podnijela je protiv te odluke tužbu pred Cour nationale du droit d'asile (Nacionalni sud za pravo azila; u daljnjem tekstu: CNDA). Na raspravi održanoj na tom sudu S. Mukarubega, koju je pratio odvjetnik, saslušana je uz pomoć usmenog prevoditelja.

21 Odlukom od 30. kolovoza 2012., o kojoj je S. Mukarubega obaviještena 10. rujna, CNDA je odbio tužbu.

22 Uzimajući u obzir odluke koje su donijele OFPRA i CNDA, Préfet de police je odlukom od 26. listopada 2012. S. Mukarubega odbio izdati boravišnu dozvolu u svojstvu izbjeglice te je donio odluku kojom se potonjoj nalaže da napusti francusko državno područje, uz određivanje roka od 30 dana za dobrovoljni odlazak, spominjući Ruandu kao zemlju odredišta u koju je S. Mukarubega moguće udaljiti.

23 Međutim, S. Mukarubega nezakonito je ostala boraviti na francuskom državnom području.

24 Početkom ožujka 2013. S. Mukarubega pokušala je pod lažnim identitetom otići u Kanadu, koristeći lažno pribavljenu belgijsku putovnicu. Uhitile su je policijske službe te joj je 4. ožujka 2013. određena mjera zadržavanja radi „zloporabe službene isprave", kaznenog djela kažnjivog temeljem članaka 441-2 i 441-3 Kaznenog zakonika.

25 Tijekom zadržavanja, koje je 4. ožujka trajalo od 12.15 do 18.45h, S. Mukarubega saslušana je o svojem osobnom i obiteljskom statusu, o svojem putu, pravu boravka u Francuskoj i mogućem povratku u Ruandu.

26 Préfet de la Seine-Saint-Denis je 5. ožujka 2013., utvrdivši da S. Mukarubega nezakonito boravi na francuskom državnom području, donio odluku kojom joj se nalaže napuštanje francuskog državnog područja, ne postavljajući rok za dobrovoljni odlazak zato što je postojala opasnost od bijega. Istoga dana S. Mukarubega je obaviještena o mogućnosti podnošenja tužbe protiv te odluke s odgodnim učinkom.

27 Drugom odlukom od 5. ožujka 2013. Préfet de la Seine-Saint-Denis, utvrdivši da nije bilo moguće da S. Mukarubega odmah napustiti francusko državno područje jer nisu bila na raspolaganju dostupna prijevozna sredstva, da nije pružila dovoljna jamstva zbog činjenice da nije posjedovala valjanu identifikacijsku ili putnu ispravu ni stalnu adresu te da je postojala opasnost da izbjegne mjeru udaljavanja koja joj je određena, zaključio je da S. Mukarubega ne može biti kućnog zadržavanja te je naložio njezino zadržavanje u centru koji nije dio sustava kaznionica na razdoblje od pet dana, što je vrijeme koje je potrebno isključivo za njezin odlazak.

28 S. Mukarubega potom je smještena u centar za upravno zadržavanje.

29 Tužbama koje su urudžbirane 6. ožujka 2013. S. Mukarubega zahtijevala je poništenje odluke od 26. listopada 2012. i dviju odluka od 5. ožujka 2012. kao i izdavanje privremenog odobrenja boravka te preispitivanje svojeg statusa.

30 U prilog svojim zahtjevima S. Mukarubega tvrdi, kao prvo, da odluka o određivanju zadržavanja od 5. ožujka 2013. nije zakonski utemeljena jer je o njoj bila obaviještena prije odluke donesene istog dana kojom joj je naloženo napuštanje francuskog državnog područja, a koja je predstavljala njezinu osnovu.

31 Kao drugo, S. Mukarubega tvrdi da su odluke od 26. listopada 2012. i 5. ožujka 2013., kojima se nalaže napuštanje državnog područja, donesene kršenjem načela dobre uprave propisanog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje jer joj nije dana mogućnost da iznese svoje primjedbe prije nego što su te odluke donesene. Smatra da se ne može smatrati da odgodni učinak tužbe za poništenje podnesene protiv tih odluka nadležna tijela oslobađa dužnosti provođenja načela dobre uprave.

32 Tribunal administratif de Melun (upravni sud u Melunu) poništio je u svojoj odluci od 8. ožujka 2013. odluku od 5. ožujka 2013. o određivanju upravnog zadržavanja S. Mukarubega jer nije imala pravnu osnovu.

33 Kada je riječ o odlukama od 26. listopada 2012. i 5. ožujka 2013., kojima se nalaže napuštanje francuskog državnog područja, tribunal administratif de Melun iznosi sljedeća zapažanja.

34 Taj sud smatra da su spomenute dvije odluke „odluke o vraćanju“ u smislu članka 3. Direktive 2008/115. Sukladno članku L. 511-1 Cesede kao i članku 6. stavku 6. te direktive, strancu koji je podnio zahtjev za boravišnu dozvolu može se istodobno odbiti zahtjev za boravišnu dozvolu te mu naložiti napuštanje državnog područja. Navedeni sud smatra da je pod tim okolnostima dotična osoba imala mogućnost pred upravnim tijelima navesti sve informacije vezane uz svoj slučaj tijekom postupka. Međutim, on primjećuje da je moguće da je odluka kojom se odbija zahtjev za boravišnu dozvolu donesena, a da dotična osoba o tome nije prethodno obaviještena, nakon dugog razdoblja od podnošenja tužbe, tako da se situacija u kojoj se ta osoba nalazi promijenila od podnošenja tužbe.

35 Spomenuti sud dodaje da prema članku 7. stavku 4. navedene direktive, ako postoji opasnost od bijega, države članice mogu izbjeći određivanje roka za dobrovoljni odlazak te da se, sukladno članku L 512-3 Cesede, „nalog za napuštanje francuskog državnog područja ne može izvršiti po službenoj dužnosti ni prije isteka roka za dobrovoljni odlazak ili, ako nije određen nikakav rok, prije isteka roka od [48] sati nakon što je priopćen upravnim putem ni prije nego što upravni sud donese odluku, ako je pred njim pokrenut postupak“.

36 On smatra da iz tih odredbi proizlazi da stranac s nezakonitim boravkom kojem je naloženo napuštanje državnog područja može pokrenuti postupak pred upravnim sudom tužbom radi prekoračenja ovlasti, čije će podnošenje imati za učinak odgodu izvršivosti mjere udaljavanja.

37 U tim okolnostima tribunal administratif de Melun odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li pravo na saslušanje u svakom postupku, koje je sastavni dio temeljnog načela poštovanja prava na obranu te je usto propisano člankom 41. [Povelje], tumačiti u smislu da ono obvezuje upravu da, u slučaju kad želi donijeti odluku o vraćanju za stranca s nezakonitim boravkom, bez obzira na to je li ili nije ta odluka nastupila nakon odbijanja boravišne dozvole, a posebno kada postoji opasnost od bijega, omogući dotičnoj osobi da iznese svoje očitovanje?

2. Znači li odgodni učinak spora pred upravnim sudom da je moguće isključiti prethodnu mogućnost za stranca s nezakonitim boravkom da iznese svoje očitovanje u pogledu predložene mjere udaljavanja koja na njega negativno utječe?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

38 Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku svojim prvim pitanjem želi znati treba li pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezina članka 6., tumačiti u smislu da se ono protivi tome da nacionalno tijelo ne sasluša državljanina treće zemlje specifično u pogledu odluke o vraćanju u slučaju kad, nakon što je utvrdilo da on nezakonito boravi na njegovom državnom području slijedom postupka u kojem je navedeni državljanin bio saslušan, želi protiv njega donijeti takvu odluku, bez obzira na to je li ili nije odluka o vraćanju nastupila nakon odbijanja boravišne dozvole.

39 Prije svega treba podsjetiti da Direktiva 2008/115, sukladno svojoj uvodnoj izjavi 2., ima za cilj uspostavu učinkovite politike vraćanja i repatrijacije koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način i uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva. Kako slijedi iz naslova i iz članka 1. Direktive 2008/115, tom se direktivom iz spomenutog razloga utvrđuju „zajednički standardi i postupci" koje moraju primjenjivati sve države članice kod vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (vidjeti presude El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 31. i 32., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, t. 42. i Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, t. 20.).

40 U poglavlju III., naslovljenom „Postupovni sigurnosni uvjeti", Direktiva propisuje formalne uvjete koji se primjenjuju na odluke o vraćanju i, po potrebi, odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju koje među ostalim moraju biti donesene u pisanom obliku i obrazložene te obvezuje države članice da uspostave učinkovita pravna sredstva protiv tih odluka (vidjeti vezano uz odluke o udaljavanju presudu G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 29.).

41 Međutim, treba reći da, iako su autori Direktive time željeli na detaljan način propisati jamstva koja se daju odnosnim državljanima trećih zemalja u pogledu odluka o vraćanju, odluka o zabrani ulaska i odluka o udaljavanju, oni s druge strane nisu precizirali treba li i pod kojim uvjetima osigurati poštovanje prava tih državljana da budu saslušani ni posljedice koje bi trebale uslijediti iz kršenja tog prava (vidjeti u tom smislu presudu G. i R., EU:C:2013:533, t. 31.).

42 Prema ustaljenoj praksi Suda, poštovanje prava na obranu temeljno je načelo prava Europske unije, čiji je sastavni dio pravo na saslušanje u svakom postupku (presude Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 33. i 36., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 81. i 82. te Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, t. 28.).

43 Pravo na saslušanje u svakom postupku danas je zajamčeno ne samo člancima 47. i 48. Povelje, kojima se jamči poštovanje prava na obranu i prava na pravično suđenje u okviru bilo kojeg sudskog postupka, nego i člankom 41. Povelje, kojim se jamči pravo na dobru upravu. U članku 41. stavku 2. određuje se da pravo na dobru upravu podrazumijeva među ostalim pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati (presude M., EU:C:2012:744, t. 82. i 83. te Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, t. 29.).

44 Kao što je Sud podsjetio u točki 67. presude YS i dr. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081), iz teksta odredbe članka 41. Povelje jasno proizlazi da ona nije upućena državama članicama nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Europske unije (vidjeti u tom smislu presudu Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28.). Stoga, podnositelj zahtjeva za boravišnu dozvolu ne može iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje izvoditi pravo na saslušanje u svakom postupku vezanom uz svoj zahtjev.

45 Takvo pravo s druge strane čini sastavni dio poštovanja prava na obranu koje je temeljno načelo prava Europske unije.

46 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti među ostalim presudu M., EU:C:2012:744, t. 87. i navedenu sudsku praksu).

47 Prema ustaljenoj praksi Suda, pravilo prema kojem adresat odluke koja na njega negativno utječe mora imati mogućnost iznijeti svoje očitovanje prije njezina donošenja ima za cilj omogućiti nadležnom tijelu da smisleno uzme u obzir sve relevantne informacije. Kako bi se osigurala učinkovita zaštita dotičnih osoba, njezin je cilj posebice da potonje mogu ispraviti pogrešku ili iznijeti informacije u pogledu svoje osobne situacije, a koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti u tom smislu presudu Sopropé, EU:C:2008:746, t. 49.).

48 Spomenuto pravo također podrazumijeva da uprava mora pružiti svu dužnu pažnju očitovanjima koja je iznijela osoba o kojoj je riječ, ispitujući pažljivo i nepristrano sve relevantne informacije konkretnog slučaja te dajući detaljno obrazloženje svoje odluke (vidjeti presude Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14. i Sopropé, EU:C:2008:746, t. 50.), s obzirom na to da obveza davanja dovoljno određenog i konkretnog obrazloženja odluke, kako bi se dotičnoj osobi omogućilo da shvati razloge odbijanja suprotstavljenog njezinom zahtjevu, predstavlja posljedicu načela poštovanja prava na obranu (presuda M., EU:C:2012:744, t. 88.).

49 Sukladno praksi Suda, poštovanje prava na saslušanje obvezno je i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti presude Sopropé, EU:C:2008:746, t. 38., M., EU:C:2012:744, t. 86. te G. i R., EU:C:2013:533, t. 32.).

50 Poštovanje prava na obranu adresata odluka koje osjetno utječu na njihove interese stoga je u načelu obveza upravnih tijela država članica kad poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Europske unije (presuda G. i R., EU:C:2013:533, t. 35.).

51 U slučaju kad, kao u predmetu o kojem se vodi glavni postupak, pravom Europske unije nisu određeni ni uvjeti pod kojima je potrebno osigurati poštovanje prava na obranu državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom ni posljedice kršenja tih prava, na te uvjete i posljedice primjenjuje se nacionalno pravo pod uvjetom da su propisi doneseni u tom smislu jednaki onima temeljem kojih pojedinci ostvaruju prava u usporedivim situacijama temeljem nacionalnog prava (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne čine nemogućim ili pretjerano teškim izvršavanje prava predviđenog pravnim poretkom Europske unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu među ostalim presude Sopropé, EU:C:2008:746, t. 38., Iaia i dr., C-452/09, EU:C:2011:323, t. 16. te G. i R., EU:C:2013:533, t. 35.).

52 Navedenim zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti izražava se opća obveza država članica da osiguraju poštovanje prava na obranu koje pravni subjekti ostvaruju temeljem prava Unije, osobito kada je riječ o definiranju procesnih modaliteta (vidjeti u tom smislu presudu Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 49.).

53 Međutim, prema također ustaljenoj praksi Suda, temeljna prava, kao što je poštovanje prava na obranu, nisu apsolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima općeg interesa predviđenim predmetnim propisom i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjernu i neprihvatljivu zapreku koja dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava (presude Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 63., G. i R., EU:C:2013:533, t. 33. te Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 84.).

54 Osim toga, postojanje povrede prava na obranu treba procjenjivati ovisno o posebnim okolnostima svakoga konkretnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu Solvay/Komisija, C-110/10 P, EU:C:2011:687, t. 63.), uključujući prirodu predmetnog akta, kontekst u kojem je usvojen i pravna pravila koja uređuju odnosno područje (vidjeti presude Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 102. i navedenu sudsku praksu te G. i R., EU:C:2013:533, t. 34.).

55 Dakle, u kontekstu cjelokupne prakse Suda u pogledu poštovanja prava na obranu i sustava Direktive 2008/115, države članice trebaju, prvo, odrediti uvjete pod kojima treba osigurati poštovanje prava državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom da budu saslušani i, drugo, odrediti posljedice kršenja tog prava (vidjeti u tom smislu presudu G. i R., EU:C:2013:533, t. 37.).

56 U predmetu o kojem se vodi glavni postupak ni Direktiva 2008/115 ni nacionalni propisi ne uređuju poseban postupak za osiguravanje državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom prava da budu saslušani prije donošenja odluke o vraćanju.

57 Međutim, kada je riječ o sustavu Direktive 2008/115 koji uređuje odluke o vraćanju o kojima se raspravlja u glavnom postupku, valja istaknuti da jednom kada se utvrdi nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju, sukladno članku 6. stavku 1. navedene direktive i neovisno o iznimkama predviđenima u članku 6. stavcima 2. do 5. te direktive, donijeti odluku o vraćanju (vidjeti u tom smislu presude El Dridi, EU:C:2011:268, t. 35. i Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 31.).

58 Osim toga, članak 6. stavak 6. Direktive 2008/115 omogućava državama članicama da donesu odluku u pogledu okončanja zakonitog boravka istodobno s odlukom o vraćanju. Štoviše, definicija pojma „odluka o vraćanju“ iz članka 3. točke 4. te direktive povezuje utvrđenje nezakonitog boravka s obvezom vraćanja.

59 Slijedom navedenoga i neovisno o iznimkama predviđenima u članku 6. stavcima 2. do 5. navedene direktive, donošenje odluke o vraćanju nužno proistječe iz odluke kojom se utvrđuje nezakonitost boravka dotične osobe.

60 Stoga, budući da je odluka o vraćanju sukladno Direktivi 2008/115 usko vezana uz utvrđenje nezakonitog boravka, pravo na saslušanje ne može se tumačiti u smislu da, kad nadležno nacionalno tijelo želi u isto vrijeme donijeti odluku kojom se utvrđuje nezakonit boravak i odluku o vraćanju, to tijelo nužno mora saslušati dotičnu osobu na način da joj omogući da iznese svoje mišljenje specifično za potonju odluku jer je ta osoba imala mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti svoje mišljenje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka i razloga koji bi temeljem nacionalnog prava mogli opravdati to da se navedeno tijelo suzdrži od donošenja odluke o vraćanju.

61 Međutim, kada je riječ o upravnom postupku koji valja slijediti, prema uvodnoj izjavi 6. Direktive 2008/115 države članice trebale bi osigurati da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku (presuda Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, t. 40.).

62 Slijedom navedenoga, iz obveze donošenja odluke o vraćanju državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na njihovom državnom području, predviđene člankom 6. stavkom 1. te direktive, u skladu s pravičnim i transparentnim postupkom, proizlazi da države članice trebaju, u okviru procesne autonomije kojom raspolažu, s jedne strane, izričito u svojem nacionalnom pravu predvidjeti obvezu napuštanja državnog područja u slučaju nezakonitog boravka i, s druge strane, osigurati da dotična osoba bude saslušana u okviru postupka vezanog uz njezin zahtjev za boravak ili, eventualno, uz nezakonitost njezina boravka.

63 Kada je riječ, s jedne strane, o zahtjevu da se nacionalnim pravom predvidi obveza napuštanja državnog područja u slučaju nezakonitog boravka, treba istaknuti da članak L. 511-1, I, 3° Cesede izričito predviđa da nadležno francusko tijelo može naložiti napuštanje francuskog državnog područja strancu

koji nije državljanin države članice Europske unije, neke druge države članice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije i koji nije član obitelji tog državljanina, ako mu je odbijeno izdavanje ili produljenje boravišne dozvole ili ako je povučena boravišna dozvola koja mu je bila izdana.

64 Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže vidljivo je da se u članku L. 742-7 Cesede precizira da stranac kojem je konačno odbijeno priznavanje statusa izbjeglice ili korištenje supsidijarne zaštite i kojemu se ne može dopustiti da na državnom području ostane po nekoj drugoj osnovi mora napustiti francusko državno područje, a u suprotnome izreći će mu se mjera udaljavanja.

65 Slijedom toga, obveza napuštanja državnog područja u slučaju nezakonitog boravka izričito je predviđena nacionalnim pravom.

66 Kada je s druge strane riječ o poštovanju prava na saslušanje u pogledu zahtjeva za boravak i, eventualno, u pogledu nezakonitosti boravka, u kontekstu donošenja odluka o vraćanju o kojima se raspravlja u glavnom postupku valja utvrditi da su prvom predmetnom odlukom o vraćanju, odnosno Odlukom od 26. listopada 2012., donesenom manje od dva mjeseca nakon što je S. Mukarubega obaviještena o odluci CNDA-e kojom je potvrđena odluka OFPRA-e da joj se odbija priznati status izbjeglice, francuska tijela odbila priznati S. Mukarubega pravo boravka na temelju azila te su joj istodobno naložila da napusti francusko državno područje.

67 U konkretnom slučaju valja zaključiti da je prva odluka o vraćanju uslijedila nakon što je dovršen postupak ispitivanja prava boravka S. Mukarubega na temelju azila, u okviru kojega je imala mogućnost detaljno iznijeti sve razloge svojeg zahtjeva za azil i nakon kojega je iscrpila sva pravna sredstva predviđena nacionalnim pravom u slučaju odbijanja tog zahtjeva.

68 S. Mukarubega osim toga nije osporavala da je bila saslušana o zahtjevu za azil, prvo od strane OFPRA-e te zatim od strane CNDA-e, korisno i djelotvorno te pod uvjetima koji su joj pružali mogućnost da iznese sve razloge svojeg zahtjeva. S. Mukarubega osobito zamjera nadležnim nacionalnim tijelima da je nisu saslušali o promjenama u njezinim osobnim prilikama od trenutka kad je podnijela zahtjev za azil do trenutka kad je donesena prva odluka o vraćanju, odnosno u razdoblju od 33 mjeseca.

69 Međutim, treba reći da je navedeni argument irelevantan jer je S. Mukarubega drugi put saslušana od strane CNDA-e o zahtjevu za azil 17. srpnja 2012., odnosno šest tjedana prije odluke CNDA-e da joj odbije azil i nešto više od tri mjeseca prije prve odluke o vraćanju.

70 S. Mukarubega stoga je imala mogućnost korisno i djelotvorno iznijeti očitovanje u pogledu nezakonitosti svojeg boravka. Slijedom navedenoga, obveza njezina saslušanja specifično u pogledu odluke o vraćanju prije donošenja spomenute odluke nepotrebno bi produljila upravni postupak bez podizanja pravne zaštite dotične osobe.

71 U tom pogledu, kao što je i nezavisni odvjetnik napomenuo u točki 72. svojeg mišljenja, treba istaknuti da se pravo na saslušanje prije donošenja odluke o vraćanju ne smije instrumentalizirati da bi se unedogled ponovno otvarao upravni postupak i to kako bi se očuvala ravnoteža između temeljnog prava dotične osobe da bude saslušana prije donošenja odluke koja na nju negativno utječe i obveze država članica da se bore protiv nezakonitog useljavanja.

72 Iz navedenoga slijedi da je pod tim okolnostima prva odluka o vraćanju S. Mukarubega, donesena nakon postupka koji je rezultirao odbijanjem statusa izbjeglice te utvrđivanjem njezina nezakonitog boravka, logični i nužni nastavak u odnosu na članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115 te da je usvojena u skladu s pravom na saslušanje.

73 Kada je riječ o donošenju druge odluke od 5. ožujka 2013. o vraćanju S. Mukarubega, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je prije donošenja te odluke S. Mukarubega određeno zadržavanje na temelju članka 62-2 Zakonika o kaznenom postupku zbog lažnoga korištenja službene isprave.

74 S. Mukarubega saslušana je 4. ožujka 2013. od 15.30 do 16.20 sati. Iz zapisnika o tom saslušanju vidljivo je da je S. Mukarubega među ostalim saslušana i o svojem pravu boravka u Francuskoj. Ispitana je o tome prihvaća li vratiti se u zemlju iz koje dolazi i želi li ostati u Francuskoj.

75 Kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 90. svojeg mišljenja, iako je saslušanje obavljeno uglavnom u obliku pitanja i odgovora, S. Mukarubega je tijekom saslušanja pozvana da doda bilo kakvo opažanje koje smatra važnim.

76 Iz zapisnika jasno proizlazi da je S. Mukarubega znala da nema nikakvo pravo zakonito boraviti u Francuskoj unatoč mnogobrojnim radnjama koje je poduzela u tom pogledu i da je znala za posljedice svojeg nezakonitog statusa. S. Mukarubega navela je da je uslijed nezakonitog statusa i zbog toga što nije mogla ni raditi ni ostati u Francuskoj, pribavila lažnu belgijsku putovnicu radi odlaska u Kanadu.

77 Francuska vlada je u svojem pisanom očitovanju istaknula da je u okviru mjere zadržavanja S. Mukarubega „ispitana od strane policijskih službi o svojem statusu, među ostalim i u pogledu prava boravka“ te „da je ona slijedom toga navela da je pokušala napustiti francusko državno područje radi odlaska u Kanadu s putovnicom koju je lažno pribavila u Belgiji“, da „[…] nije pružila nikakvu informaciju u pogledu razloga zbog kojih se našla na francuskom državnom području, a kojima bi mogla opravdati svoje eventualno pravo boravka u Francuskoj“ i da „osobito nije iznijela namjeru podnošenja novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu“.

78 Francuska vlada dodala je da u okviru mjere zadržavanja koja je prethodila prvoj odluci o vraćanju S. Mukarubega nije pokušala tvrditi da su njezine izuzetne prilike takve da joj dopuštaju reguliranje boravka u Francuskoj.

79 Iz navedenoga slijedi da je S. Mukarubega iskoristila mogućnost da bude saslušana, čime se kod ocjenjivanja prelazi „sama činjenica nezakonitog boravka“ u smislu uvodne izjave 6. Direktive 2008/115.

80 Uzimajući u obzir načine na koje je S. Mukarubega saslušana i s obzirom na to da su poštovana jamstva predviđena francuskim propisima i sudskom praksom, iz same činjenice da je saslušanje trajalo 50 minuta ne može se zaključiti da je ono bilo nedovoljno.

81 Budući da je druga odluka o vraćanju donesena nedugo nakon što je S. Mukarubega saslušana glede nezakonitosti svojeg boravka i da je mogla korisno i djelotvorno iznijeti svoje očitovanje o tom pitanju, iz razmatranja navedenih u točki 70. ove presude slijedi da su nacionalna tijela drugu odluku o vraćanju donijela u skladu s pravom na saslušanje.

82 Na prvo pitanje stoga valja odgovoriti tako da u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115 i osobito njezina članka 6., treba tumačiti u smislu da se ono ne protivi tome da nacionalno tijelo ne sasluša državljanina treće zemlje specifično u pogledu odluke o vraćanju u slučaju kad, nakon što je utvrdilo da je njegov boravak na državnom području nezakonit slijedom postupka u kojem je u potpunosti poštovano njegovo pravo na saslušanje, želi protiv njega donijeti takvu odluku, bez obzira na to je li ili nije odluka o vraćanju nastupila nakon odbijanja boravišne dozvole.

Drugo pitanje

83 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku želi znati je li zbog prava državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom da temeljem nacionalnog prava pred nacionalnim sudom pokrene upravni spor s odgodnim učinkom nacionalnim upravnim tijelima dopušteno da dotičnog ne saslušaju prije donošenja akta koji na njega negativno utječe, odnosno u konkretnom slučaju, odluke o vraćanju.

84 Navedeno pitanje postavljeno je pod pretpostavkom da, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, nije poštovano pravo na saslušanje. Uzevši u obzir odgovor na prvo pitanje, nema potrebe odgovarati na drugo pitanje.

Troškovi

85 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

U okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, pravo na saslušanje u svakom postupku, primijenjeno u kontekstu Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i osobito njezina članka 6., treba tumačiti u smislu da se ono ne protivi tome da nacionalno tijelo ne sasluša državljanina treće zemlje specifično u pogledu odluke o vraćanju u slučaju kad, nakon što je utvrdilo da je njegov boravak na državnom području nezakonit slijedom postupka u kojem je u potpunosti poštovano njegovo pravo na saslušanje, želi protiv njega donijeti takvu odluku, bez obzira na to je li ili nije odluka o vraćanju nastupila nakon odbijanja boravišne dozvole.

Potpisi