Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 1. avgusta 2025 *

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Politika priseljevanja – Direktiva 2008/115/ES – Skupni standardi in postopki v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Člen 3, točki 4 in 6, člen 7(1) in (4), člen 8(1) in (2), člen 11(1) in člen 13 – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Odločba o vrnitvi – Zavrnitev odobritve roka za prostovoljno vrnitev – Prepoved vstopa – Izpodbojni upravni akt – Izvršljivost odločbe o vrnitvi brez določbe o tem roku – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Odločba o prepovedi vstopa, sprejeta po poteku daljšega obdobja“

V združenih zadevah C-636/23, [Al Hoceima][i], in C-637/23, [Boghni] [i],

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložil Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (svet za spore v zvezi s tujci, Belgija) z odločbama z dne 16. oktobra 2023, ki sta na Sodišče prispeli 24. oktobra 2023, v postopkih

W

proti

Belgische Staat (C-636/23)

in

X

proti

État belge, ki jo zastopa Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (državni sekretar za azil in migracijo) (C-637/23),

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi M. L. Arastey Sahún, predsednica senata, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (poročevalec) in B. Smulders, sodniki,

generalni pravobranilec: D. Spielmann,

* Jezika postopka: francoščina in nizozemščina.

[i] Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za X M. Demol, odvetnik,

– za belgijsko vlado M. Jacobs, C. Pochet in M. Van Regemorter, agentke, skupaj s T. Bricout, odvetnico,

– za češko vlado A. Edelmannová, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

– za nemško vlado J. Möller in A. Hoesch, agenta,

– za Evropsko komisijo A. Katsimerou in S. Noë, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. januarja 2025

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 3, točki 4 in 6, člena 7(1) in (4), člena 8(1) in (2), člena 11(1) in člena 13 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98) v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med W (C-636/23) in X (C-637/23), ki sta oba državljana tretje države, na eni strani ter Belgische Staat (Belgijska država) in État belge (Belgijska država) na drugi strani v zvezi z odločbo o vrnitvi in odločbo o prepovedi vstopa.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 2, 6, 10, 11 in 14 Direktive 2008/115 je navedeno:

„(2) Evropski svet v Bruslju 4. in 5. novembra 2004 je pozval k ustanovitvi učinkovite politike odstranitev in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.

[…]

(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. […]

[…]

(10) Če ni razlogov, zaradi katerih bi lahko verjeli, da bi bil namen postopka vračanja s tem ogrožen, bi morala imeti prostovoljna vrnitev prednost pred prisilno vrnitvijo, omogočiti pa bi bilo treba tudi obdobje za prostovoljni odhod. Kadar se zaradi posebnih okoliščin v posameznem primeru to izkaže za nujno, bi bilo treba omogočiti, da se obdobje za prostovoljni odhod podaljša. Za spodbujanje prostovoljne vrnitve bi morale države članice zagotoviti večjo pomoč pri vračanju in svetovanje, pa tudi kar najbolje uporabiti ustrezne možnosti financiranja, ki so na voljo v okviru Evropskega sklada za vračanje.

(11) Vzpostaviti bi bilo treba skupne minimalne ukrepe pravnega varstva za odločbe v zvezi z vrnitvijo, da se zagotovi učinkovito varstvo interesov zadevnih posameznikov. […]

[…]

(14) Učinki nacionalnih ukrepov vračanja bi morali na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, dobiti evropsko razsežnost. […]“

4 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

3. ‚vrnitev‘ pomeni proces vračanja državljana tretje države – bodisi prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve ali prisilno vrnitev – v:

   – državo izvora, ali

   – državo tranzita, v skladu s sporazumi [Unije] ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali

   – drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;

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;

[…]

6. ‚prepoved vstopa‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi;

[…].“

5 Člen 6(1) navedene direktive določa:

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

6 Člen 7 te direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, v odstavkih 1 in 4 določa:

„1. V odločbi o vrnitvi se določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni, brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 in 4. Države članice lahko v svoji nacionalni zakonodaji navedejo, da je tako obdobje zagotovljeno le, če zadevni državljan tretje države za to zaprosi. V tem primeru države članice obvestijo zadevne državljane tretjih držav o možnosti vložitve takšne vloge.

Obdobje, določeno v prvem pododstavku, ne izključuje možnosti, da zadevni državljani tretje države odidejo prej.

[…]

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.“

7 Člen 8 Direktive 2008/115, naslovljen „Odstranitev“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi, če v skladu s členom 7(4) ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7.

2. Če je država članica v skladu s členom 7 odobrila obdobje za prostovoljni odhod, je mogoče odločbo o vrnitvi izvršiti le po izteku obdobja, razen če se v tem obdobju pojavi nevarnost oziroma ogrožanje iz člena 7(4).“

8 Člen 11 te direktive, naslovljen „Prepoved vstopa“, v odstavku 1 določa:

„Odločbam o vrnitvi se priloži prepoved vstopa, če:

(a) obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno, ali

(b) obveznost vrnitve ni bila spoštovana.

V drugih primerih se odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa.“

9 Člen 12 navedene direktive, 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 iste 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.

2. Organ ali telo iz odstavka 1 je pristojno za pregled odločb v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1), vključno z možnostjo začasne odložitve njihove izvršitve, razen če se začasna odložitev že uporablja po nacionalni zakonodaji.

3. Zadevni državljan 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 [Sveta] 2005/85/ES [z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13)].“

11 Člen 14 Direktive 2008/115, naslovljen „Varovalni ukrepi pred vrnitvijo“, v odstavku 1 določa:

„Razen v primerih iz členov 16 in 17, države članice zagotovijo, da se za državljane tretjih držav v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7, in v obdobjih, za katera je bila odstranitev odložena v skladu s členom 9, po možnosti upoštevajo naslednja načela:

(a) ohrani se enotnost družine z družinskimi člani, prisotnimi na njihovem ozemlju;

(b) zagotovi se nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje;

(c) mladoletnikom se zagotovi dostop do osnovnega izobraževalnega sistema ob upoštevanju dolžine prebivanja;

(d) upoštevajo se posebne potrebe ranljivih oseb.“

Belgijsko pravo

12 Člen 1(1), (6) in (8) loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584; v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980), katerega namen je prenos člena 3, točki 4 in 6, Direktive 2008/115, določa:

„Za uporabo tega zakona se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

6. odločba o odstranitvi: odločba o ugotovitvi, da je prebivanje tujca nezakonito, in naložitvi obveznosti vrnitve;

[…]

8. prepoved vstopa: odločba, ki lahko spremlja odločbo o odstranitvi in ki za določeno obdobje prepoveduje vstop in prebivanje bodisi na ozemlju Kraljevine bodisi na ozemlju vseh držav članic, vključno z ozemljem Kraljevine“.

13 Člen 7, prvi odstavek, točki 1 in 3, tega zakona, katerega namen je prenos člena 6(1) Direktive 2008/115, določa:

„Brez poseganja v ugodnejše določbe mednarodne pogodbe minister ali njegov pooblaščenec tujcu, ki mu ni dovoljeno ali dopuščeno več kot tri mesece prebivati ali se naseliti v Kraljevini, lahko izda ali v primeru iz točk 1, 2, 5, 9, 11 ali 12 mora izdati odločbo o vrnitvi v določenem roku:

1. če ostane v Kraljevini, ne da bi imel dokumente, zahtevane v členu 2;

[…]

3. če lahko s svojim ravnanjem ogrozi javni red ali državno varnost“.

14 Člen 39/56, prvi odstavek, navedenega zakona določa:

„Tujec, ki izkaže škodo ali interes, lahko pri Svetu vloži tožbe iz člena 39/2.“

15 Namen člena 74/11 tega zakona je prenos člena 11(1) Direktive 2008/115, pri čemer ta med drugim določa, da se trajanje prepovedi vstopa določi glede na vse okoliščine posameznega primera.

16 Člen 74/14 zakona z dne 15. decembra 1980 določa:

„1. V odločbi o odstranitvi se določi rok 30 dni za zapustitev ozemlja.

[…]

Na podlagi obrazložene prošnje, ki jo državljan tretje države vloži pri ministru ali njegovem pooblaščencu, se odobreni rok za zapustitev ozemlja podaljša, če se predloži dokaz, da prostovoljne vrnitve ni mogoče izvesti v predpisanem roku.

Po potrebi se lahko ta rok podaljša na podlagi obrazložene prošnje, ki jo državljan tretje države vloži pri ministru ali njegovem pooblaščencu, da bi se upoštevale okoliščine njegovega položaja, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci, dokončanje organizacije prostovoljnega odhoda ter druge družinske in socialne vezi.

[…]

2. Dokler teče rok za prostovoljno vrnitev, je državljan tretje države zaščiten pred prisilno odstranitvijo.

Za preprečitev nevarnosti pobega v tem obdobju se lahko od državljana tretje države zahteva, da izpolni preventivne ukrepe.

[…]

3. Od roka iz odstavka 1 se lahko odstopi, če:

(1) obstaja nevarnost pobega, ali

(2) državljan tretje države ni upošteval naloženega preventivnega ukrepa, ali

(3) državljan tretje države predstavlja grožnjo javnemu redu ali javni varnosti, ali

[…]

V tem primeru se v odločbi o odstranitvi določi rok, ki je krajši od sedmih dni, ali pa se rok sploh ne določi.“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-636/23

17 W navaja, da ima maroško državljanstvo. Pooblaščenec Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et à la simplification administrative (državni sekretar za azil in migracije ter poenostavitev uprave) je W 3. januarja 2015 izdal odločbo o vrnitvi in izrekel prepoved vstopa za tri leta. W je 22. maja 2019 pri belgijskih organih vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Correctionnele rechtbank Antwerpen (kazensko sodišče v Antwerpnu, Belgija) je 7. junija 2019 W zaradi kaznivih dejanj v zvezi s prepovedanimi drogami obsodilo na kazen zapora 18 mesecev, od česar je bil devet mesecev obsojen pogojno s preizkusno dobo petih let. Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisariat za begunce in osebe brez državljanstva) je W z odločbo z dne 9. julija 2019 zavrnil priznanje statusa begunca in subsidiarne zaščite.

18 Belgijski organi so 18. julija 2019 v zvezi z W izdali odločbo o vrnitvi in odločbo o prepovedi vstopa za osem let, ki sta mu bili vročeni istega dne. W ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, ker je obstajala nevarnost pobega in ker je W ogrožal javni red in nacionalno varnost.

19 W je 19. avgusta 2019 pri Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (svet za spore v zvezi s tujci, Belgija), ki je predložitveno sodišče, vložil tožbo za začasno odložitev izvršitve in odpravo teh odločb o vrnitvi in prepovedi vstopa.

20 Ta svet je s sodbo z dne 19. novembra 2019 navedeni odločbi o vrnitvi in prepovedi vstopa odpravil, ker je menil, da je W pravilno trdil, da razlogi za odločitev, da se mu ne odobri rok za prostovoljno vrnitev, niso zakoniti. Navedeni svet je med drugim – ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča – menil, da mora vsaka presoja nevarnosti pobega temeljiti na posamični preučitvi položaja zadevnega posameznika in da v obravnavanem primeru obstoj nevarnosti za javni red ni bil zadostno obrazložen. Po mnenju tega sveta je navedba roka za prostovoljno vrnitev sestavni ali bistveni element odločbe o vrnitvi. Zato je zadevno odločbo o vrnitvi v celoti odpravil.

21 État belge (Belgijska država) je pri Raad van State (državni svet, Belgija) zoper sodbo predložitvenega sodišča o odpravi odločbe o vrnitvi vložila kasacijsko pritožbo, pri čemer pa ni izpodbijala odločbe o prepovedi vstopa.

22 Raad van State (državni svet) je s sodbo z dne 1. septembra 2022 delno razveljavil sodbo z dne 19. novembra 2019, navedeno v točki 20 te sodbe, saj je med drugim menil, da gre pri odobritvi oziroma neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana, saj ta odločitev ne spremeni prvotne ugotovitve nezakonitega prebivanja na ozemlju.

23 Zato mora predložitveno sodišče ponovno odločiti o pritožbi W zoper odločbo o vrnitvi, ki je bila izdana v zvezi z njim. V tem okviru se to sodišče sprašuje, ali je treba neodobritev roka za prostovoljno vrnitev v okviru odločbe o vrnitvi dejansko šteti zgolj za način izvršitve te odločbe o vrnitvi, zoper katerega ni pravnega sredstva, ker ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana. Navedeno sodišče meni, da se zdi, da kadar je neodobritev roka za prostovoljno vrnitev vključena v odločbo o vrnitvi in v njej utemeljena, je treba zagotoviti učinkovito pravno sredstvo zoper ta vidik odločbe o vrnitvi. Po mnenju tega sodišča bi namreč nasprotna rešitev lahko privedla do položajev, v katerih ne bi bilo mogoče izpodbijati same pravne podlage za izdajo prepovedi vstopa, in sicer dejstva, da ni bil odobren nikakršen rok za prostovoljno vrnitev, saj Raad van State (državni svet) prav tako ne priznava, da bi bilo mogoče v okviru tožbe, vložene zgolj zoper prepoved vstopa, navesti tožbeni razlog zoper neodobritev roka za prostovoljno vrnitev, zlasti ker gre za tožbeni razlog zoper drugo odločbo. Predložitveno sodišče poudarja, da se v skladu s členom 11(1) Direktive 2008/115 odločbam o vrnitvi priloži prepoved vstopa, če rok za prostovoljno vrnitev ni bil odobren ali obveznost vrnitve ni bila spoštovana.

24 Ker predložitveno sodišče meni, da je po sodbi Raad van State (državni svet) z dne 1. septembra 2022 v položaju, v katerem je edini akt, ki se pred njim izpodbija, zadevna odločba o vrnitvi, v kateri ni odobren rok za prostovoljno vrnitev, se sprašuje o obveznosti ali možnosti pristojnega organa, da sprejme novo odločbo o prepovedi vstopa, in se tako sprašuje o sprejetju take odločbe tudi po poteku daljšega obdobja. To sodišče želi zlasti izvedeti tudi, ali je neodobritev roka za prostovoljno vrnitev v okviru obveznosti vrnitve, ki je bila naložena ali določena v odločbi o vrnitvi, bistveni element te odločbe o vrnitvi, tako da v primeru ugotovitve nezakonitosti v zvezi s tem rokom odločba o vrnitvi v celoti postane neveljavna in je treba sprejeti novo odločbo o vrnitvi.

25 V teh okoliščinah je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (svet za spore v zvezi s tujci) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba določbe člena 7(4), člena 8(1) in (2) ter člena 11(1) Direktive 2008/115, v povezavi ali brez povezave s členom 13 Direktive 2008/115 in členom 47 [Listine], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev roka za prostovoljno vrnitev šteje zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana, ker odobritev ali neodobritev roka za prostovoljno vrnitev nikakor ne spremeni prvotne ugotovitve nezakonitega prebivanja na ozemlju?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba izraza ‚skupaj z' iz člena 3, točka 6, [Direktive 2008/115] in ‚se priloži' iz člena 11(1) [te direktive] razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da pristojni organ tudi po poteku daljšega obdobja lahko izda ali mora izdati še eno prepoved vstopa, ki temelji na odločbi o vrnitvi, v kateri rok za prostovoljno vrnitev ni bil odobren?

Če je odgovor na to vprašanje nikalen, ali ta izraza torej pomenita, da mora biti odločbi o vrnitvi, v kateri ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, prepoved vstopa priložena hkrati ali pa v ustrezno kratkem obdobju?

Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13 Direktive 2008/115 in člena 47 [Listine] vključuje možnost, da se v okviru tožbe zoper odločbo o vrnitvi izpodbija zakonitost odločitve o neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev, če v nasprotnem primeru ni več mogoče učinkovito izpodbijati zakonitosti pravne podlage za prepoved vstopa?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba izraza ‚se določi ustrez[en] [rok]' iz člena 7(1) [Direktive 2008/115] in ‚ter obveznost vrnitve' iz člena 3, točka 4, [te direktive] razlagati tako, da je določba o roku oziroma vsekakor neodobritev roka v okviru obveznosti vrnitve bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da je v primeru ugotovitve, da je ta rok nezakonit, odločba o vrnitvi neveljavna v celoti in je treba izdati novo odločbo o vrnitvi?

   Če Sodišče meni, da zavrnitev odobritve roka ni bistveni element odločbe o vrnitvi, in če zadevna država članica ni izkoristila možnosti iz člena 7[(1)] Direktive 2008/115, da se odobri rok le na zahtevo zadevnega državljana tretje države, kakšna sta praktični obseg in izvršljivost odločbe o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115, pri kateri bi manjkal element, ki se nanaša na rok?"

Zadeva C-637/23

26 X je po svojih navedbah pred dvema letoma prispel v Belgijo, kjer naj bi živel pri svojem bratu, imel pa naj bi alžirsko državljanstvo.

27 X je bila 27. januarja 2023 odvzeta prostost na podlagi upravnega poročila o preverjanju tujca.

28 Dne 28. januarja 2023 je bila X vročena odločba o vrnitvi s prisilno odstranitvijo in omejitvijo gibanja ter dvoletna prepoved vstopa. Odobren mu ni bil nikakršen rok za prostovoljno vrnitev.

29 V zvezi z razlogom, iz katerega X ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, je navedeno, da obstaja nevarnost pobega v smislu člena 74/14(3), točka 1, zakona z dne 15. decembra 1980. Neodobritev takega roka je med drugim obrazložena tako:

„1. Zadevna oseba po nezakonitem vstopu ali med nezakonitim prebivanjem oziroma v roku, ki ga določa ta zakon, ni vložila prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali mednarodno zaščito.

Zadevna oseba trdi, da že dve leti prebiva v Belgiji. Iz upravnega spisa ni razvidno, da je poskušala urediti svoje prebivanje na način, predpisan z zakonom.

3. Zadevna oseba v stikih z organi ne sodeluje oziroma ni sodelovala.

Zadevna oseba se ni v [zakonskem] roku prijavila pri lokalnemu organu in ni predložila nobenega dokazila, da je nastanjena v hotelu."

30 Izpustitev X je bila odrejena s sodbo tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (sodišče prve stopnje v Hainautu, oddelek v Monsu, Belgija) z dne 6. februarja 2023, ki je bila v pritožbenem postopku potrjena s chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Mons (zunajobravnavni senat pritožbenega višjega sodišča v Monsu, Belgija) z dne 21. februarja 2023.

31 X je 6. februarja 2023 pri Conseil du contentieux des étrangers (svet za spore v zvezi s tujci, Belgija), ki je predložitveno sodišče, vložil tožbo za začasno odložitev in odpravo odločb o vrnitvi z odstranitvijo ter o prepovedi vstopa, ki sta bili v zvezi z njim izdani 28. januarja 2023.

32 X pred navedenim sodiščem v zvezi z odločbo o vrnitvi z odstranitvijo v bistvu trdi, da Belgijska država ni spoštovala svoje obveznosti, da mora pred ugotovitvijo o nevarnosti pobega opraviti posamično preučitev. X trdi tudi, da ne zadostuje le sklicevanje na merila iz člena 1(2) zakona z dne 15. decembra 1980, temveč da je treba utemeljiti tudi, kako se ta merila uporabljajo v obravnavani zadevi. Po navedbah X na podlagi obrazložitve navedene odločbe ali upravnega spisa ni mogoče pojasniti, zakaj se je Belgijska država oprla na kakršno koli nevarnost pobega, da ji ni bi bilo treba uporabiti rednega roka 30 dni, določenega s tem zakonom. V zvezi s to prepovedjo vstopa X trdi, da tudi ta v delu, v katerem se opira na nevarnost pobega, ni ustrezno ali zadostno obrazložena.

33 X je na obravnavi pred navedenim sodiščem, ko mu je bilo postavljeno vprašanje o naravi odločitve, da se ne odobri rok za zapustitev belgijskega ozemlja, trdil, da ta odločitev, ker ustvarja pravne učinke, zlasti kar zadeva pridržanje in prepoved vstopa, ni zgolj način izvršitve in jo torej mora biti mogoče izpodbijati pred sodiščem. Belgijska država po drugi strani trdi, da zoper navedeno odločitev ni mogoče vložiti pravnega sredstva.

34 Belgijska država je na tej obravnavi, ko ji je bilo postavljeno vprašanje glede nadaljnjega interesa za izpodbijanje odločbe o odstranitvi, trdila, da ta interes zaradi izpustitve X ne obstaja več. X odgovor na to vprašanje prepušča predložitvenemu sodišču, ki meni, da je, ker je bil X izpuščen na prostost, tožba neveljavna v delu, v katerem se nanaša na to odločbo.

35 Tako se navedeno sodišče v tem okviru sprašuje, ali je treba neodobritev roka za prostovoljno vrnitev v okviru odločbe o vrnitvi dejansko šteti zgolj za način izvršitve te odločbe o vrnitvi, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana. Poleg tega se sprašuje, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljena s členom 13 Direktive 2008/115 in členom 47 Listine, pomeni, da se lahko v okviru pravnega sredstva zoper odločbo o vrnitvi izpodbija zakonitost odločitve, da se ne odobri rok za prostovoljno vrnitev, če v nasprotnem primeru ni več mogoče učinkovito izpodbijati zakonitosti pravne podlage za prepoved vstopa, ki je priložena k tej odločbi o vrnitvi. Nazadnje, sprašuje se, ali je določba v zvezi z rokom za prostovoljno vrnitev v okviru obveznosti vrnitve, ki je bila naložena ali določena v odločbi o vrnitvi, bistveni element te odločbe o vrnitvi, tako da v primeru ugotovitve nezakonitosti v zvezi s tem rokom odločba o vrnitvi v celoti postane neveljavna in je treba sprejeti novo odločbo o vrnitvi.

36 V teh okoliščinah je Conseil du contentieux des étrangers (svet za spore v zvezi s tujci) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je treba določbe člena 7(4), člena 8(1) in (2) ter člena 11(1) Direktive 2008/115, v povezavi ali brez povezave s členom 13 Direktive 2008/115 in členom 47 [Listine], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev roka za prostovoljno vrnitev šteje zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana, ker odobritev ali neodobritev roka za prostovoljno vrnitev nikakor ne spremeni prvotne ugotovitve nezakonitega prebivanja na ozemlju?

Poleg tega, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljena s členom 13 Direktive 2008/115 in členom 47 [Listine], pomeni, da se lahko v okviru pravnega sredstva zoper odločbo o vrnitvi izpodbija zakonitost odločitve, da se ne odobri rok za prostovoljno vrnitev, če v nasprotnem primeru ni več mogoče učinkovito izpodbijati zakonitosti pravne podlage za prepoved vstopa?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba besedilo ‚se določi ustrez[en] [rok]‘ iz člena 7(1) [Direktive 2008/115] in ‚ter […] obveznost vrnitve‘ iz člena 3, točka 4, [te direktive] razlagati tako, da je določba o roku, vsekakor pa neodobritev roka, v okviru obveznosti vrnitve bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da v primeru ugotovitve nezakonitosti v zvezi s tem rokom odločba o vrnitvi v celoti postane neveljavna in je treba sprejeti novo odločbo o vrnitvi?

   Če Sodišče meni, da zavrnitev odobritve roka ni bistveni element odločbe o vrnitvi, in če zadevna država članica ni izkoristila možnosti v okviru člena 7(1) Direktive 2008/115, da se rok določi le, če zadevni državljan [tretje države] zaprosi za to, kakšen praktični pomen in kakšno izvršljivost ima odločba o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115, ki ji je odvzeta komponenta v zvezi z rokom?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje v zadevi C-636/23 in prvi del prvega vprašanja v zadevi C-637/23

37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v zadevi C-636/23 in prvim delom prvega vprašanja v zadevi C-637/23, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7(4), člen 8(1) in (2) in člen 11(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev roka za prostovoljno vrnitev šteje le za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega državljana tretje države, če odobritev ali neodobritev tega roka ne vpliva na ugotovitev nezakonitega prebivanja tega državljana na ozemlju zadevne države članice.

38 Glede pravne narave odločitve o odobritvi roka za prostovoljno vrnitev je treba spomniti, da je z Direktivo 2008/115 natančno določen postopek, ki ga mora vsaka država članica uporabiti pri vračanju nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, in vrstni red poteka različnih zaporednih faz tega postopka (sodba z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 34).

39 Člen 6(1) te direktive kot glavno določa obveznost držav članic, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. V okviru te prvotne faze postopka vračanja je treba – razen v izjemnih primerih – dati prednost prostovoljni izpolnitvi obveznosti, ki izvira iz te odločbe o vrnitvi, kot izhaja iz uvodne izjave 10 navedene direktive. V zvezi s tem njen člen 7(1) določa, da se v tej odločbi določi ustrezen rok za prostovoljno vrnitev, in sicer od sedem do trideset dni (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točki 35 in 36).

40 Če obstajajo posebne okoliščine, izrecno navedene v tem členu 7(4), in sicer 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 ali državno varnost, se lahko države članice vzdržijo odobritve takega obdobja ali pa odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 37).

41 Če država članica ni odobrila roka za prostovoljno vrnitev pa tudi če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v roku za prostovoljno vrnitev, je s členom 8(1) in (4) Direktive 2008/115 zadevni državi članici naložena obveznost, da izvede postopek odstranitve tako, da sprejme vse potrebne ukrepe, po potrebi tudi prisilne, sorazmerno in ob spoštovanju temeljnih pravic (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 38).

42 Nasprotno pa iz besedila člena 8(2) Direktive 2008/115 izhaja, da je mogoče odločbo o vrnitvi – če je država članica v skladu s členom 7 te direktive odobrila rok za prostovoljno vrnitev – izvršiti le po izteku tega roka, razen če se med potekom tega roka pojavi nevarnost oziroma ogrožanje iz člena 7(4).

43 Tako vrstni red poteka postopkovnih faz vračanja, ki ga uvaja Direktiva 2008/115, ustreza stopnjevanju ukrepov, ki jih je treba upoštevati pri izvršitvi odločbe o vrnitvi, pri čemer se to stopnjevanje začne pri ukrepu, ki zadevni osebi pušča največ svobode, to je določitev roka za prostovoljno vrnitev, in konča pri prisilnih ukrepih, ki svobodo najbolj omejujejo, to je pridržanje v posebnem centru, ker je treba v vseh teh postopkovnih fazah zagotoviti spoštovanje načela sorazmernosti (sodba z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 41).

44 Iz navedenega izhaja, da odločbe o vrnitvi ni mogoče izvršiti takoj zgolj zato, ker zadevna oseba nezakonito prebiva v zadevni državi članici, razen v položajih iz člena 7(4) Direktive 2008/115.

45 Zato ima odločitev o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev takojšnje pravne posledice, ki jih morajo pristojni nacionalni organi izvršiti.

46 Poleg tega člen 11(1), prvi pododstavek, Direktive 2008/115 določa, da se nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države izreče prepoved vstopa, če rok za prostovoljno vrnitev ni bil odobren ali obveznost vrnitve ni bila spoštovana.

47 Ugotovitev teh pravnih posledic odločitve o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev je v skladu s ciljem člena 7 Direktive 2008/115, saj se želi s tem členom tako, da morajo države članice nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav načeloma odobriti rok za prostovoljno vrnitev, zagotoviti zlasti spoštovanje temeljnih pravic teh državljanov pri izvrševanju odločbe o vrnitvi, izdane na podlagi člena 6 te direktive. V skladu s členom 79(2) PDEU je namreč cilj te direktive, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 2 in 11, vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih in pravnih zagotovilih, da se zadevne osebe vrnejo na human način ter ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 47).

48 Okoliščina, da odobritev roka za prostovoljno vrnitev ne spremeni nezakonitosti prebivanja na ozemlju zadevne države članice, v ničemer ne omaja te razlage. Čeprav državljan tretje države v roku, ki mu je bil odobren za prostovoljno vrnitev, sicer res še naprej nezakonito prebiva, pa ima neodobritev roka za prostovoljno vrnitev – kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 53 sklepnih predlogov in kot je bilo ugotovljeno v točki 45 te sodbe – pomembne posledice za pravni položaj tega državljana.

49 Nazadnje, iz člena 14(1) navedene direktive izhaja, da države članice – razen v primerih iz členov 16 in 17 te direktive – zagotovijo, da se za državljane tretjih držav v roku za prostovoljni odhod po možnosti upoštevajo naslednja načela, v skladu s katerimi se ohrani enotnost družine z družinskimi člani, prisotnimi na njihovem ozemlju, zagotovita nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje, mladoletnikom zagotovi dostop do osnovnega izobraževalnega sistema ob upoštevanju dolžine prebivanja in upoštevajo posebne potrebe ranljivih oseb.

50 Zato odločitve o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev ni mogoče šteti zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega državljana tretje države.

51 Na podlagi navedenega je treba na prvo vprašanje v zadevi C-636/23 in prvi del prvega vprašanja v zadevi C-637/23 odgovoriti, da je treba člen 7(4), člen 8(1) in (2) in člen 11(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev roka za prostovoljno vrnitev šteje le za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega državljana tretje države.

Tretji del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 in drugi del prvega vprašanja v zadevi C-637/23

52 Predložitveno sodišče s tretjim delom drugega vprašanja v zadevi C-636/23 in z drugim delom prvega vprašanja v zadevi C-637/23 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da se z njim zahteva, da mora biti mogoče neodobritev roka za prostovoljno vrnitev izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu.

53 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 13(1) te direktive zadevnemu državljanu tretje države zagotavlja pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbe o vrnitvi, odločbe o prepovedi vstopa na ozemlje držav članic in odločbe o odstranitvi ali zagotovi njihov ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni.

54 S temi procesnimi jamstvi v povezavi s tistimi iz člena 12(1) Direktive 2008/115, in sicer z obveznostjo držav članic, da izdajo odločbe o vrnitvi v pisni obliki, v katerih navedejo dejanske in pravne razloge ter pravna sredstva, se zagotavljata varstvo in obramba zadevne osebe pred zanjo neugodno odločbo (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 58).

55 Natančneje, pristojni nacionalni organ mora, kadar namerava sprejeti odločbo o vrnitvi, zadevno osebo v zvezi s tem zaslišati. 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 prostovoljno vrnitev ter prostovoljnosti oziroma prisilnosti njene vrnitve. Tako bo imel nezakonito prebivajoči državljan tretje države, če bo želel, možnost, da v okviru upravnega spora izpodbija presojo, ki jo je opravila uprava (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 49, 51 in 57).

56 V teh okoliščinah je treba zagotoviti učinkovito pravno sredstvo tako glede odločitve o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev kot glede trajanja tega roka. Zadevni državljan tretje države mora namreč imeti možnost pred sodiščem ali podobnim nepristranskim telesom izpodbijati odločitev, s katero mu ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, sprejeto na podlagi člena 7(4) Direktive 2008/115, prav tako pa mora imeti možnost trditi, da rok za vrnitev, ki mu je bil odobren v skladu s tem členom 7(1), ni ustrezen.

57 Na tretji del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 in na drugi del prvega vprašanja v zadevi C-637/23 je treba odgovoriti, da je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da se z njim zahteva, da mora biti mogoče neodobritev roka za prostovoljno vrnitev izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu.

Prvi in drugi del drugega vprašanja v zadevi C-636/23

58 Predložitveno sodišče s prvim in drugim delom drugega vprašanja v zadevi C-636/23 v bistvu sprašuje, ali je treba – če je odgovor na prvo vprašanje v tej zadevi pritrdilen – izraza „skupaj z“ iz člena 3, točka 6, Direktive 2008/115 in „se priloži“ iz člena 11(1) te direktive razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da pristojni nacionalni organ na podlagi odločbe o vrnitvi, s katero ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, tudi po poteku daljšega obdobja izreče prepoved vstopa.

59 Spomniti je treba, da člen 3, točka 6, Direktive 2008/115 pojem „prepoved vstopa“ opredeljuje kot „upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi“. To zadnjenavedeno odločbo člen 3, točka 4, te direktive opredeljuje kot „upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve“.

60 V skladu z uvodno izjavo 14 Direktive 2008/115 je namen prepovedi vstopa njenemu naslovniku prepovedati vstop in prebivanje na ozemlju vseh držav članic, s čimer nacionalni ukrep vrnitve dobi „evropsko razsežnost“.

61 Kot je bilo opozorjeno v točki 46 te sodbe, se v skladu s členom 11(1) te direktive „[o]dločbam o vrnitvi […] priloži prepoved vstopa, če [rok] za prostovoljn[o] [vrnitev] ni bil[…] odobren[…] ali če obveznost vrnitve ni bila spoštovana. V drugih primerih se odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa“.

62 Iz besedila člena 3, točki 4 in 6, ter člena 11(1) Direktive 2008/115 izhaja da je cilj „prepovedi vstopa“ dopolniti odločbo o vrnitvi s tem, da se zadevni osebi za določeno obdobje prepoveduje, da po svoji „vrnitvi“ v smislu člena 3, točka 3, te direktive in torej po njenem odhodu z ozemlja države članice ponovno vstopi na to ozemlje in da tam nato prebiva. Prepoved vstopa zato začne učinkovati šele od trenutka, ko zadevna oseba dejansko zapusti ozemlje držav članic (sodba z dne 3. junija 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, točka 52 in navedena sodna praksa).

63 Iz tega sledi, da je izraza „skupaj z“ iz člena 3, točka 6, Direktive 2008/115 in „se priloži“ iz člena 11(1) te direktive 2008/115 mogoče enačiti z izrazom „dopolniti“ v smislu sodne prakse, navedene v točki 62 te sodbe.

64 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 66 do 68 sklepnih predlogov, Sodišče glagola „dopolniti“ ni uporabilo v smislu, da je mogoče prepoved vstopa z odločbo o vrnitvi, v kateri ni določen rok za prostovoljno vrnitev, povezati le hkrati ali v kratkem času, ampak v smislu, da pomeni „dopolnitev“ te določbe in se nanaša na vsebinsko povezavo, v skladu s katero je ta odločba načeloma predpogoj za veljavnost te prepovedi vstopa.

65 To razlago potrjuje besedilo člena 11(1) Direktive 2008/115. Namreč, ne le, da se v primeru prepovedi vstopa, sprejete zato, ker ni bil odobren noben rok za prostovoljno vrnitev, kot jo navaja predložitveno sodišče in je določena v tem členu 11(1)(a), ne zahteva nobena sočasna povezava med zadevnima odločbo o vrnitvi in prepovedjo vstopa, ampak je v primeru iz navedenega člena 11(1)(b) taka povezava tudi izrecno izključena, saj se nanaša na prepoved vstopa, izrečeno po izdaji odločbe o vrnitvi.

66 Zato ni treba, da nacionalni organ, ki je pristojen za izrek prepovedi vstopa, ki je priložena k odločbi o vrnitvi, v kateri ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, to odločbo in to prepoved sprejme hkrati ali pa v kratkem času po sprejetju navedene odločbe o vrnitvi.

67 Na podlagi navedenega je treba na prvi in drugi del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 odgovoriti, da je treba člen 3, točka 6, in člen 11(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da pristojni nacionalni organ na podlagi odločbe o vrnitvi, v kateri ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, tudi po poteku daljšega obdobja še vedno izreče prepoved vstopa.

Tretje in četrto vprašanje v zadevi C-636/23 in drugo vprašanje v zadevi C-637/23

68 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v zadevi C-636/23 in drugim vprašanjem v zadevi C-637/23 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3, točka 4, in člen 7 Direktive 2008/115 razlagati tako, da je treba zaradi nezakonitosti določbe o roku za prostovoljno vrnitev iz odločbe o vrnitvi to odločbo o vrnitvi v celoti odpraviti. Če je odgovor nikalen in v primeru, da zadevna država članica ni uporabila možnosti, določene v tem členu 7(1), da rok določi zgolj na predlog zadevnega državljana tretje države, predložitveno sodišče sprašuje, kakšen praktični pomen in kakšno izvršljivost ima odločba o vrnitvi, ki ji je odvzeta navedena določba o roku za prostovoljno vrnitev.

69 Spomniti je treba, da v skladu s členom 3, točka 4, Direktive 2008/115 „odločba o vrnitvi“ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, v katerem je navedeno ali opredeljeno, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter v katerem je naložena ali navedena obveznost vrnitve. V skladu s členom 3, točka 3, te direktive ta obveznost vrnitve zadevni osebi nalaga, da se vrne v svojo državo izvora, v državo tranzita ali v drugo tretjo državo, v katero se vrne prostovoljno, pod pogojem, da jo ta država sprejme (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 114).

70 Zato je iz besedila te točke 4 člena 3 razvidno, da je naložitev ali navedba obveznosti vrnitve eden od dveh sestavnih elementov odločbe o vrnitvi, pri čemer taka obveznost vrnitve glede na točko 3 tega člena ne more biti podana brez opredelitve države vrnitve, ki mora biti ena od držav iz navedene točke 3 (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 115).

71 Iz tega sledi, da kadar pristojni nacionalni organ spremeni državo vrnitve, navedeno v prejšnji odločbi o vrnitvi, to odločbo o vrnitvi bistveno spremeni, zaradi česar je treba šteti, da je sprejel novo odločbo o vrnitvi v smislu člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 (sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 116).

72 Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je po analogiji s sodno prakso, navedeno v točkah od 69 do 71 te sodbe, določba o roku za prostovoljno vrnitev iz odločbe o vrnitvi sestavni del obveznosti vrnitve, naložene ali določene s to odločbo, tako da bi nezakonitost te določbe povzročila, da bi navedena odločba postala nična v celoti.

73 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v opredelitvi pojma „vrnitev“ iz člena 3, točka 3, Direktive 2008/115 izrecno navedeno, da je vrnitev prostovoljna ali prisilna. V skladu s to opredelitvijo je cilj „obveznosti vrnitve“, da se zadevni državljan tretje države v eno od držav, navedenih v tej določbi, vrne s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti vrnitve ali s prisilno odstranitvijo. Zato je odločitev, s katero se pristojni nacionalni organ izreče o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev, sestavni del te obveznosti.

74 Poleg tega je iz točke 56 te sodbe razvidno, da je treba zagotoviti učinkovito pravno sredstvo tako glede odločitve o odobritvi ali neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev kot glede trajanja tega roka.

75 Iz tega izhaja, da je treba zadevno odločbo o vrnitvi v celoti odpraviti, če se ugotovi nezakonitost v zvezi z odločitvijo o odobritvi roka za prostovoljno vrnitev ali trajanjem tega roka.

76 Ta razlaga je podprta s ciljem Direktive 2008/115, na katerega je opozorjeno v točki 47 te sodbe, ki je vzpostavitev učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih in pravnih zagotovilih, da se zadevne osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.

77 Prav tako je skladna z uvodno izjavo 6 Direktive 2008/115, v kateri je navedeno, da bi morale države članice zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav konča po poštenem in preglednem postopku. V tej uvodni izjavi je navedeno tudi, da bi v skladu s splošnimi načeli zakonodaje Unije morale biti odločbe, izdane v skladu z direktivo, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer se ne bi smelo upoštevati zgolj nezakonito prebivanje. Natančneje, kakor je Sodišče že razsodilo, je treba zagotoviti spoštovanje načela sorazmernosti v vseh fazah postopka vračanja, določenega s to direktivo, vključno s fazo izdaje odločbe o vrnitvi, v okviru katere se mora država članica odločiti o odobritvi roka za prostovoljno vrnitev v skladu s členom 7 te direktive (sodba z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točka 49).

78 Zato je treba pojem „obveznost vrnitve“ kot sestavni element odločbe o vrnitvi razumeti tako, da odraža ravnotežje med učinkovitostjo politike v zvezi z odstranitvijo in spoštovanjem temeljnih pravic zadevnih oseb, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 81 sklepnih predlogov. Z morebitno razlago, da določba o roku za prostovoljno vrnitev iz odločbe o vrnitvi ni sestavni del obveznosti vrnitve, naložene ali določene v tej odločbi, bi se tako ravnotežje ogrozilo in bi bilo zato v nasprotju s ciljem Direktive 2008/115.

79 Poleg tega je treba poudariti, da razlage iz točke 75 te sodbe ni mogoče omajati z dejstvom, da člen 7(1) te direktive državam članicam daje možnost, da v nacionalni zakonodaji določijo, da se rok za prostovoljno vrnitev odobri le na prošnjo zadevnega državljana tretje države.

80 V takem primeru bi ta določba pomenila, da rok za prostovoljno vrnitev ni bil odobren, ker ni bil izpolnjen procesni pogoj, od katerega je odvisna ocena v zvezi s takim rokom. To, kako pristojni organi uporabijo navedeno določbo, pa je prav tako predmet sodnega nadzora v skladu s členom 13 Direktive 2008/115 v povezavi z uvodnima izjavama 6 in 10 te direktive ter členom 47 Listine. Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 83 svojih sklepnih predlogov, da nezakonitost navedene določbe vpliva na obveznost vrnitve, naloženo ali določeno v zadevni odločbi o vrnitvi, in posledično na to odločbo v celoti.

81 Nazadnje, poudariti je treba, da odprava odločbe o vrnitvi v celoti ne vpliva na cilj učinkovitosti politike odstranitve, ki se uresničuje z Direktivo 2008/115, ker ta odprava ne pomeni nujno, da se postopek, začet na podlagi te direktive, nadaljuje od začetka (glej v tem smislu sodbo z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 75), in pristojnemu organu ne preprečuje, da po potrebi sprejme novo odločbo o vrnitvi, ki vsebuje potrebne ukrepe za odpravo ugotovljene nepravilnosti (glej po analogiji sodbo z dne 28. januarja 2016, CM Eurologistik in GLS, C-283/14 in C-284/14, EU:C:2016:57, točka 50 in navedena sodna praksa).

82 Glede na zgornje preudarke je treba na tretje vprašanje v zadevi C-636/23 in drugo vprašanje v zadevi C-637/23 odgovoriti tako, da je treba člen 3, točka 4, in člen 7 Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določba o roku za prostovoljno vrnitev v odločbi o vrnitvi sestavni del obveznosti vrnitve, naložene ali določene v tej odločbi, zato je treba – če se ugotovi, da je ta določba o roku za prostovoljno vrnitev nezakonita – navedeno odločbo o vrnitvi odpraviti v celoti.

Stroški

83 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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:

1. **Člen 7(4), člen 8(1) in (2) ter člen 11(1) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav**

   je treba razlagati tako, da

   nasprotujejo temu, da se neodobritev roka za prostovoljno vrnitev šteje le za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega državljana tretje države.

2. **Člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**

   je treba razlagati tako, da

   se z njim zahteva, da mora biti mogoče neodobritev roka za prostovoljno vrnitev izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu.

3. **Člen 3, točka 6, in člen 11(1) Direktive 2008/115**

   je treba razlagati tako, da

   ne nasprotujeta temu, da pristojni nacionalni organ na podlagi odločbe o vrnitvi, v kateri ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, tudi po poteku daljšega obdobja še vedno izreče prepoved vstopa.

4. **Člen 3, točka 4, in člen 7 Direktive 2008/115**

   je treba razlagati tako, da

je določba o roku za prostovoljno vrnitev v odločbi o vrnitvi sestavni del obveznosti vrnitve, naložene ali določene v tej odločbi, zato je treba – če se ugotovi, da je ta določba o roku za prostovoljno vrnitev nezakonita – navedeno odločbo o vrnitvi odpraviti v celoti.

Podpisi