Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
DEANA SPIELMANNA,
predstavljeni 30. januarja 2025 [1]

Združeni zadevi C-636/23 [Al Hoceima] in C-637/23 [Boghni] [i]

W

proti

Belgische Staat (C-636/23)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija))

in

X

proti

État belge, ki jo zastopa secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija))

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Politika priseljevanja – Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Direktiva 2008/115/ES – Odločba o vrnitvi – Člen 7 – Prostovoljni odhod – Neodobritev obdobja za prostovoljni odhod – Člen 13 – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Posledice nezakonitosti za odločbo o vrnitvi – Člen 11 – Izrek prepovedi vstopa po preteku daljšega obdobja od izdaje odločbe o vrnitvi“

1. V teh zadevah je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na razlago 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 [2].

2. Vprašanja za predhodno odločanje predložitvenega sodišča se v glavnem nanašajo na „prostovoljni odhod“, kot je določen v členu 7 Direktive 2008/115. Tako je Sodišče zaprošeno, naj poda pojasnila, ki so potrebna, da bi se opredelil pravni položaj državljana tretje države, ki je naslovnik odločbe o vrnitvi in ki mu ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod. V sodbi, ki bo izrečena, bo imelo med drugim priložnost, da se izreče o vprašanjih, prvič, ali mora obvezno obstajati možnost, da se zavrnitev odobritve obdobja za prostovoljni odhod izpodbija s tožbo, drugič, ali je prepoved vstopa, ki temelji na odločbi o vrnitvi, še vedno mogoče izreči, čeprav je od

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[i] Imeni teh zadev sta izmišljeni. Ne ustrezata resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

[2] UL 2008, L 348, str. 98.

izdaje te odločbe preteklo dlje časa, in, tretjič, katere so posledice nezakonitosti neodobritve obdobja za prostovoljni odhod za pravno obravnavo odločbe o vrnitvi, v kateri je navedena ta neodobritev.

Pravni okvir

Pravo Unije

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

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

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;

[…]“

4. Člen 7 te direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, v odstavkih 1, 2 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.

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.

[…]

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.“

5. Člen 8 navedene direktive, 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).“

6. 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.“

7. Člen 13 Direktive 2008/115, naslovljen „Pravna sredstva“, v odstavkih 1 in 2 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.“

Belgijsko pravo

8. Člen 1(6) in (8) Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) z dne 15. decembra 1980[3] (v nadaljevanju: zakon o tujcih), s katerim je prenesen člen 3, točki 4 in 6, Direktive 2008/115, določa:

„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 […]“

[3] *Belgisch Staatsblad*, 31. december 1980, str. 14584.

9. Člen 7, prvi odstavek, točki 1 in 3, tega zakona, ki pomeni prenos člena 6(1) Direktive 2008/115, določa:

„Brez poseganja v ugodnejše določbe mednarodne pogodbe [minister, v čigar pristojnosti je vstop na ozemlje, prebivanje, nastanitev in odstranitev tujcev [4],] 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 se glede na njegovo ravnanje šteje, da lahko ogrozi javni red ali državno varnost […]“

10. Člen 39/56, prvi odstavek, navedenega zakona določa:

„Tožbe iz člena 39/2 lahko tujec vloži pri [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) [5]], če lahko izkaže škodo ali interes.“

11. Člen 74/11 tega zakona prenaša člen 11(1) Direktive 2008/115 in med drugim določa, da se trajanje prepovedi vstopa določi glede na vse okoliščine posameznega primera.

12. Člen 74/14 zakona o tujcih med drugim določa, da se v odločbi o odstranitvi določi obdobje 30 dni za zapustitev ozemlja in da se na podlagi obrazložene prošnje, ki jo državljan tretje države vloži pri ministru ali njegovemu pooblaščencu, odobreno obdobje za zapustitev ozemlja podaljša, če se predloži dokaz, da prostovoljne vrnitve ni mogoče izvesti v predpisanem obdobju. Po potrebi se lahko to obdobje 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. Dokler teče obdobje za prostovoljni odhod, je državljan tretje države zaščiten pred prisilno odstranitvijo. Da bi se izognili nevarnosti pobega v tem obdobju, se lahko od državljana tretje države zahteva, da izpolni preventivne ukrepe. Odstopanje od obdobja je možno, če obstaja nevarnost pobega, če državljan tretje države ni upošteval naloženega preventivnega ukrepa ali če pomeni grožnjo za javni red ali državno varnost. V tem primeru se v odločbi o odstranitvi določi obdobje, ki je krajše od sedmih dni, ali pa se sploh ne določi.

Postopka v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

Zadeva C-636/23

13. Tožeča stranka, W, navaja, da ima maroško državljanstvo. Pooblaščenec Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (državni sekretar za azil in migracije ter poenostavitev uprave, Belgija) mu je 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 kaznivega dejanja v zvezi s prepovedanimi drogami obsodilo na kazen zapora 18

[4] Glej člen 1, točka 2, zakona o tujcih.

[5] Glej člen 39/1 zakona o tujcih.

mesecev, od katerih je pri devetih mesecih šlo za pogojno obsodbo s preizkusno dobo petih let. Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (generalni komisariat za begunce in osebe brez državljanstva, Belgija) je 9. julija 2019 izdal odločbo o zavrnitvi priznanja statusa begunca in zavrnitvi priznanja subsidiarne zaščite.

14. Belgijski organi so 18. julija 2019 W izdali odločbo o vrnitvi in izrekli prepoved vstopa za osem let. Ti odločbi sta mu bili vročeni istega dne. Obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno. V odločbi o vrnitvi je glede razlogov, ki upravičujejo, da ni bilo odobreno tako obdobje, navedeno, da obstaja nevarnost, da bo W pobegnil, ter da pomeni nevarnost za javni red in državno varnost.

15. W je 19. avgusta 2019 pri predložitvenem sodišču vložil tožbo za začasno odložitev izvršitve ter odpravo odločbe o vrnitvi in prepovedi vstopa, izdanih 18. julija 2019.

16. Predložitveno sodišče je 19. novembra 2019 odpravilo zadevno odločbo o vrnitvi in prepoved vstopa ter sledilo trditvi W, da so bili razlogi, na katerih temelji odločba o neodobritvi obdobja za prostovoljni odhod, nezakoniti. V zvezi z razlogom, ki se nanaša na nevarnost pobega, je to sodišče menilo, da mora kakršna koli presoja nevarnosti pobega temeljiti na posamični preučitvi položaja zadevne osebe in da ne zadostuje zgolj izpolnjevanje objektivnega merila, kot je določeno z zakonom o tujcih. Glede razloga, ki se je nanašal na nevarnost, ki naj bi jo W pomenil za javni red, je navedeno sodišče navedlo, da zgolj dejstvo, da je bil W obsojen za kaznivo dejanje s področja prepovedanih drog, ni dovolj konkreten razlog za ugotovitev obstoja take nevarnosti.

17. Predložitveno sodišče je, ker je poleg tega menilo, da je navedba obdobja za prostovoljni odhod sestavni ali bistveni element odločbe o vrnitvi, to odločbo v celoti odpravilo.

18. État belge (Belgijska država) je pri Raad van State (državni svet, Belgija) vložila kasacijsko pritožbo zoper sodbo predložitvenega sodišča o odpravi odločbe o vrnitvi, pri čemer se je strinjala z odpravo prepovedi vstopa, ki jo je izreklo predložitveno sodišče.

19. Raad van State (državni svet) je s sodbo z dne 1. septembra 2022 razveljavil sodbo predložitvenega sodišča, ki je odpravilo odločbo o vrnitvi, saj je med drugim menil, da gre pri neodobritvi obdobja za prostovoljni odhod zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana, saj odločitev o odobritvi ali neodobritvi obdobja za prostovoljni odhod ne spremeni prvotne ugotovitve nezakonitega prebivanja na ozemlju.

20. Zato je predložitveno sodišče v položaju, ko mora o pritožbi W zoper odločbo o vrnitvi odločiti v skladu s tem, kar je razsodil Raad van State (državni svet).

21. V teh okoliščinah je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba določbe člena 7(4), člena 8(1) in (2) ter člena 11(1) Direktive 2008/115, upoštevane posamično ali skupaj, v povezavi s členom 13 Direktive 2008/115 in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev obdobja za prostovoljni odhod šteje zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujca, saj odobritev ali neodobritev obdobja za prostovoljni odhod v ničemer ne spremeni glavne ugotovitve o nezakonitem prebivanju na ozemlju?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba izraza ‚skupaj z' iz člena 3, točka 6, in ‚se priloži' iz člena 11(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da pristojni organ tudi po daljšem času lahko izda ali mora izdati še eno prepoved vstopa, ki temelji na odločbi o vrnitvi, v kateri obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno?

   Če je odgovor na to vprašanje nikalen, ali ta izraza torej pomenita, da mora biti odločbi o vrnitvi, v kateri ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, 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 obdobja za prostovoljni odhod, 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 ustrezno obdobje' iz člena 7[(1), prvi pododstavek,] in ‚ter […] obveznost vrnitve' iz člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določba o obdobju ali v vsakem primeru neodobritev obdobja v okviru obveznosti vrnitve bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da je v primeru ugotovitve, da je to obdobje nezakonito, odločba o vrnitvi neveljavna v celoti in je treba izdati novo odločbo o vrnitvi?

   Če Sodišče meni, da zavrnitev odobritve obdobja ni bistveni element odločbe o vrnitvi, in če zadevna država članica ni izkoristila možnosti iz člena 7[(1)] Direktive 2008/115, da se odobri obdobje 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 obdobje?"

Zadeva C-637/23

22. X je po svojih navedbah pred dvema letoma prispel v Belgijo, kjer naj bi živel pri svojem bratu. Trdi, da ima alžirsko državljanstvo.

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

24. Dne 28. januarja 2023 mu je bila vročena odločba o vrnitvi z odstranitvijo in omejitvijo gibanja ter dvoletna prepoved vstopa. V tej odločbi je navedeno, da za prostovoljni odhod ni odobreno nobeno obdobje, ker obstaja nevarnost, da bi X pobegnil. Zavrnitev odobritve tega obdobja je med drugim utemeljena tako:

„Zadevna oseba po nezakonitem vstopu ali med nezakonitim prebivanjem ali v roku, ki ga določa ta zakon, ni vložila prošnje 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.

Zadevna oseba ne sodeluje ali ni sodelovala v stikih z organi.

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

25. Izpustitev X je bila odrejena s sodbo z dne 6. februarja 2023, ki je bila v pritožbenem postopku potrjena s sodbo z dne 21. februarja 2023.

26. X je 6. februarja 2023 pri predložitvenem sodišču vložil tožbo za začasno odložitev in odpravo odločbe o vrnitvi z odstranitvijo ter za začasno odložitev in odpravo prepovedi vstopa, izdanih 28. januarja 2023.

27. X je v zvezi z odločbo o vrnitvi z odstranitvijo X pred predložitvenim sodiščem v bistvu trdil, da mora Belgijska država, preden ugotovi nevarnost pobega, opraviti posamično preučitev. Prav tako je trdil, da ne zadostuje sklicevanje na merila iz zakona o tujcih, temveč da je treba utemeljiti tudi, kako se ta merila uporabljajo v obravnavani zadevi. Po navedbah X v obrazložitvi akta ali v upravnem spisu ni ničesar, s čimer bi bilo mogoče pojasniti, zakaj se je Belgijska država sklicevala na kakršno koli nevarnost pobega, da bi odpravila redno obdobje 30 dni, določeno s tem zakonom. X v zvezi s prepovedjo vstopa meni, da je ta ukrep tudi v delu, v katerem se opira na nevarnost pobega, ki naj bi jo pomenil X, neustrezno in nezadostno obrazložen.

28. X je na obravnavi pred predložitvenim sodiščem, ko mu je bilo postavljeno vprašanje o naravi odločitve, da se ne odobri obdobje za zapustitev 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 je po drugi strani trdila, da zoper odločitev, da se ne odobri obdobje za zapustitev zemlja, ni mogoče vložiti pravnega sredstva.

29. Belgijska država je na isti obravnavi, ko ji je bilo postavljeno vprašanje glede nadaljnjega interesa za izpodbijanje odločbe o odstranitvi, menila, da ta interes zaradi izpustitve X ne obstaja več, X pa se je v zvezi s tem prepustil presoji predložitvenega sodišča. V zvezi s tem to sodišče meni, da je tožba, v delu, ki se nanaša na odločitev o odstranitvi, brezpredmetna, ker je bil X izpuščen.

30. V teh okoliščinah je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba določbe člena 7(4), člena 8(1) in (2) ter člena 11(1) Direktive 2008/115, brane skupaj ali ločeno glede na člen 13 Direktive 2008/115 in člen 47 [Listine], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se neodobritev obdobja za prostovoljni odhod šteje zgolj za način izvršitve, ki ne spreminja pravnega položaja zadevnega tujega državljana, ker odobritev ali neodobritev obdobja za prostovoljni odhod nikakor ne spremeni prvotne ugotovitve nezakonitega prebivanja na ozemlju?

   Poleg tega, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo zagotavljata člen 13 Direktive 2008/115 in člen 47 [Listine], pomeni, da se lahko v okviru pravnega sredstva zoper odločbo o vrnitvi izpodbija zakonitost odločitve, da se ne odobri obdobje za prostovoljni odhod, 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 ustrezno obdobje' iz člena 7(1) in ‚ter […] obveznost vrnitve' iz člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določba o obdobju [ali v vsakem primeru neodobritev obdobja] v okviru obveznosti odhoda bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da v primeru ugotovitve nezakonitosti v zvezi s tem obdobjem odločba o vrnitvi v celoti postane neveljavna in je treba sprejeti novo odločbo o vrnitvi?

Če Sodišče meni, da zavrnitev odobritve obdobja ni bistveni element odločbe o vrnitvi, in če zadevna država članica ni izkoristila možnosti v okviru člena 7(1) Direktive 2008/115, da se obdobje določi le, če zadevni državljan 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 obdobjem?“

31. X, tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-637/23, nemška, belgijska in češka vlada ter Evropska komisija so predložili pisna stališča.

Analiza

32. Zaradi jasnosti je treba vprašanja, ki jih je v teh zadevah v predhodno odločanje predložilo predložitveno sodišče, združiti, da bo mogoče tista, ki se nanašajo na isto pravno problematiko, obravnavati skupaj.

33. Prvo vprašanje in tretji del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 ter prvo vprašanje v zadevi C-637/23 se nanašajo na vprašanje, ali mora biti neodobritev obdobja za prostovoljni odhod mogoče izpodbijati s tožbo v upravnem sporu.

34. Drugo vprašanje v zadevi C-636/23 se nanaša na povezavo med odločbo o vrnitvi in prepovedjo vstopa, ki je priložena tej odločbo o vrnitvi, in natančneje na vprašanje, ali je država članica upravičena izreči prepoved vstopa tudi po preteku daljšega obdobja od izdaje odločbe o vrnitvi, s katero ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod.

35. Tretje vprašanje v zadevi C-636/23 in drugo vprašanje v zadevi C-637/23 se nanašata na posledice nezakonitosti neodobritve obdobja za prostovoljni odhod za pravno obravnavo odločbe o vrnitvi, v kateri je vsebovana ta neodobritev.

36. Obravnaval jih bom po tem vrstnem redu, potem ko bom orisal bistvene značilnosti upoštevnega pravnega okvira analize.

Pravni okvir analize

37. Cilj Direktive 2008/115 je vzpostaviti učinkovito politiko odstranitev in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo na human način ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva [6].

38. Bistvene značilnosti pravnega okvira, določenega z zadnjenavedeno direktivo, so v sodbi El Dridi povzete tako [7].

39. Ta direktiva natančno določa postopek, ki zagotavlja pravna jamstva in ki ga mora vsaka država članica uporabiti pri vračanju nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ter določa vrstni red poteka različnih zaporednih faz tega postopka.

[6] Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2008/115.

[7] Sodba z dne 28. aprila 2011 (C-61/11 PPU, v nadaljevanju: sodba El Dridi, EU:C:2011:268).

40. Člen 6 navedene 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 je treba dati prednost prostovoljni izpolnitvi obveznosti, ki izvira iz te odločbe o vrnitvi. V zvezi s tem člen 7(1) Direktive 2008/115 določa, da se v tej odločbi določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer od sedem do trideset dni.

41. Če obstajajo posebne okoliščine, izrecno navedene v členu 7(4) te direktive, in sicer če obstaja nevarnost pobega ali če je bila vloga za prebivanje zavrnjena kot očitno neutemeljena ali lažna ali če zadevna oseba ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost, se lahko države članice vzdržijo odobritve takega obdobja ali odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni.

42. Če država članica ni odobrila obdobja za prostovoljni odhod pa tudi če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, je s členom 8(1) in (4) Direktive 2008/115 tej državi članici naložena obveznost, da izvede postopek odstranitve tako, da sprejme vse potrebne ukrepe, če je treba, tudi prisilne, sorazmerno in ob spoštovanju temeljnih pravic [8].

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 obdobja za prostovoljni odhod, in konča pri prisilnih ukrepih, ki svobodo najbolj omejujejo, to je pridržanje v posebnem centru, pri čemer je treba v vseh teh postopkovnih fazah zagotoviti spoštovanje načela sorazmernosti [9].

Prvo vprašanje in tretji del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 ter prvo vprašanje v zadevi C-637/23

44. Predložitveno sodišče s temi vprašanji v bistvu sprašuje, ali je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da je z njim zahtevano, da mora biti mogoče neodobritev obdobja za prostovoljni odhod izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu [10].

45. Ta vprašanja so posledica ugotovitve iz predložitvenih odločb, v skladu s katero je predložitveno sodišče na podlagi nacionalnega prava izključno pristojno za odločanje o tožbah zoper „odločbe“, ki so opredeljene kot vsak posamični pravni akt, katerega namen je spremeniti obstoječi pravni položaj ali celo preprečiti njegovo spremembo. V zvezi s tem to sodišče ugotavlja, da je Raad van State (državni svet) v sodbi, s katero mu je predložil zadevo, navedel, da se z obdobjem za prostovoljni odhod ne spreminja status nezakonito prebivajočega državljana tretje države, saj je ta zaščiten zgolj pred prisilnimi ukrepi. Tako se sprašuje, ali bi bilo treba šteti, da gre pri neodobritvi obdobja za prostovoljni odhod zgolj za način izvršitve, zoper katerega ni pravnega sredstva.

8 Glej sodbo El Dridi, točke od 34 do 38.

9 Glej sodbo El Dridi, točka 41.

10 Spomniti je treba, da mora glede na ustaljeno sodno prakso Sodišče v okviru postopka sodelovanja z nacionalnimi sodišči iz člena 267 PDEU podati nacionalnemu sodišču uporaben odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Glej med drugim sodbo z dne 1. avgusta 2022, TL (Nezagotovitev tolmača in prevoda) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, točki 42 in 43). Da b bi se predložitvenemu sodišču v obravnavani zadevi podal uporaben odgovor, bi bilo treba podati razlago predvsem člena 13 Direktive 2008/115 („Pravna sredstva“), drugi členi iz teh vprašanj za predhodno odločanje pa so upoštevni le v okviru razlogovanja, oblikovanega za odgovor na ta vprašanja. Zato Sodišču predlagam, naj ta vprašanja preoblikuje tako, da se bodo sklicevala le na člen 13 te direktive.

46. Najprej je treba opozoriti, da člen 13(1) Direktive 2008/115 določa, da se državljanu tretje države zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbe v zvezi z vrnitvijo, in sicer odločbo o vrnitvi, odločbo o prepovedi vstopa in odločbo o odstranitvi.

47. Ker se ta določba omejuje na ponovno potrditev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, v njej ni natančneje pojasnjeno, katere elemente odločbe o vrnitvi mora biti nujno mogoče izpodbijati s tožbo v upravnem sporu.

48. Vendar menim, da so bili ti elementi opredeljeni v sodbi Boudjlida [11].

49. Sodišče je glede vprašanja o vsebini pravice do izjave, preden je izdana odločba o vrnitvi, menilo, da ima vsak državljan tretje države pravico do izjave v zvezi z nezakonitostjo svojega prebivanja in razlogi, s katerimi je mogoče v skladu z nacionalnim pravom upravičiti, da pristojni nacionalni organ ne izda odločbe o vrnitvi, ter o vsebini take odločbe.

50. Natančneje, ta pravica po mnenju Sodišča pomeni, da je zadevni osebi omogočeno, da izrazi svoje stališče glede zakonitosti svojega prebivanja in morebitne uporabe izjem iz člena 6(2) in (3) Direktive 2008/115, glede spoštovanja nekaterih njenih temeljnih pravic, h kateremu je pristojni nacionalni organ zavezan na podlagi člena 5 te direktive, ter glede načina svoje vrnitve, in sicer obdobja za odhod in tega, ali je odhod prostovoljen ali prisilen [12].

51. Poleg tega je Sodišče navedlo, da mora pravica do izjave pred izdajo odločbe o vrnitvi pristojnemu nacionalnemu organu omogočiti, da vodi postopek na način, ki mu omogoča, da odločbo izda ob polnem poznavanju dejstev in jo obrazloži tako, da *lahko* zadevna oseba, če je treba, *učinkovito uveljavlja pravico do pravnega sredstva* [13]. Zato je jasno, da se lahko vidiki, o katerih mora biti zadevna oseba zaslišana, med katerimi so obdobje za odhod in to, ali je odhod prostovoljen ali prisilen, uveljavljajo tudi v okviru tožbe v upravnem sporu.

52. Iz tega sledi, da ima vsak nezakonito prebivajoči državljan tretje države pravico do izjave, zlasti glede odobritve obdobja za prostovoljni odhod ali njegovega podaljšanja in, če to obdobje ni odobreno, pravico izpodbijati oceno uprave z navedeno tožbo.

53. Opredelitev odobritve obdobja za prostovoljni odhod kot „načina izvršitve“, zoper katerega ni pravnega sredstva, na kateri sloni nasprotno stališče, temelji na ugotovitvi, da to, ali je to obdobje odobreno ali ne, ne vpliva na nezakonitost prebivanja zadevne osebe. Zdi se mi, da vpliv na *pravni status* ni upoštevno merilo za določitev, ali mora biti mogoče ta element odločbe o vrnitvi izpodbijati s pravnim sredstvom. Čeprav namreč državljan tretje države v obdobju, ki mu je odobreno za prostovoljno vrnitev, še naprej prebiva nezakonito [14], pa je res, da ima neodobritev obdobja za prostovoljni odhod gotove in nedvomno resne posledice za *pravni položaj* tega državljana.

[11] Sodba z dne 11. decembra 2014 (C-249/13, v nadaljevanju: sodba Boudjlida, EU:C:2014:2431).

[12] Glej med drugim sodbo Boudjlida, točke od 47 do 51.

[13] Glej sodbo Boudjlida, točka 59.

[14] Glej sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, točka 47).

54. Prvič, posledica neodobritve obdobja za prostovoljni odhod je na podlagi člena 8(2) Direktive 2008/115 takojšnja izvršljivost odločbe o vrnitvi, kar pomeni odvzem varovalnih ukrepov iz člena 14(1) te direktive [15] med čakanjem na vrnitev. Drugič, če to obdobje ni odobreno, je zadevna država članica dolžna izreči prepoved vstopa v smislu člena 11(1) navedene direktive. Na kratko, če nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, ga ni le mogoče kadar koli odstraniti s tega ozemlja, ampak mu je mogoče tudi izreči prepoved vstopa.

55. V obravnavani zadevi gre nedvomno za določbo odločbe o vrnitvi, zoper katero mora biti obvezno dovoljena tožba v upravnem sporu. Če namreč člen 47 Listine določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, menim, da iz tega izhaja, da ima nezakonito prebivajoči državljan tretje države pravico pod pogoji iz člena 13 Direktive 2008/115 zatrjevati kršitev svojih pravic, da se ga ne odstrani in da se mu ne izreče prepoved vstopa, pri čemer je do kršitve prišlo zaradi zavrnitve pristojnega nacionalnega organa, da bi mu odobril obdobje za prostovoljni odhod [16].

56. Razlage, ki jo predlagam, po mojem mnenju nikakor ni mogoče ovreči s trditvijo belgijske vlade v njenih pisnih stališčih, da bi ta razlaga omogočila pravna sredstva, s katerimi se zavlačuje postopek in katerih edini cilj je pravno izpodbijati neodobritev obdobja za prostovoljni odhod, čeprav ni mogoče razumno izpodbijati osnovne obveznosti vrnitve. Zdi se, da taka trditev dejansko temelji na domnevi, da zoper neodobritev obdobja za prostovoljni odhod ni mogoče vložiti pravnega sredstva, ker ne vpliva na pravni status zadevnega državljana tretje države, kar sem poskušal ovreči že v zgornjih razmišljanjih.

57. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče na prvo vprašanje in tretji del drugega vprašanja v zadevi C-636/23 ter na prvo vprašanje v zadevi C-637/23 odgovori, da je treba člen 13 Direktive 2008/115 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da je z njim zahtevano, da mora biti mogoče neodobritev obdobja za prostovoljni odhod izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu.

Drugo vprašanje v zadevi C-636/23

58. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba – če je odgovor na prvo vprašanje v zadevi C-636/23 pritrdilen – člen 3, točka 6, in člen 11(1) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotujeta temu, da pristojni nacionalni organ na podlagi odločbe o vrnitvi, s katero ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, tudi po preteku daljšega obdobja še vedno izreče prepoved vstopa.

[15] V tej določbi je določeno: „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 […] 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.“

[16] Iz predložitvene odločbe je razvidno, da Raad van State (državni svet) ne priznava, da bi bilo v okviru tožbe, ki se nanaša izključno na prepoved vstopa, mogoče uveljavljati tožbeni razlog, ki se nanaša na neodobritev obdobja za prostovoljni odhod, zlasti ker gre za tožbeni razlog v zvezi z drugo odločbo. Če pravno sredstvo ne bi bilo priznano, bi to po mnenju predložitvenega sodišča lahko privedlo do položajev, v katerih ne bi bilo mogoče učinkovito izpodbijati niti pravne podlage za izrek prepovedi vstopa. Sam poudarjam le, da bi moral biti ta tožbeni razlog dovoljen v okviru tožbe zoper odločbo o prepovedi vstopa, saj mora biti z učinkovitim pravnim sredstvom zoper odločbe o prepovedi vstopa iz člena 13(1) Direktive 2008/115 nujno omogočeno izpodbijanje njihove zakonitosti. Glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. oktobra 1987, Heylens in drugi (222/86, EU:C:1987:442, točka 15).

59. To vprašanje je pojasnjeno z dejstvom, da je predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari po eni strani odpravilo odločbo o vrnitvi in prepoved vstopa, ki temelji na tej odločbi, po drugi strani pa je bila s kasacijsko pritožbo zoper sodbo tega sodišča, ki jo je potrdil Raad van State (državni svet), predlagana le odprava odločbe o vrnitvi, ne pa tudi odločbe o prepovedi vstopa, katere odprava s strani predložitvenega sodišča je torej pravnomočna. Iz tega sledi, da je edina odločba, ki je še veljavna, odločba o vrnitvi, s katero je bila zavrnjena odobritev obdobja za prostovoljni odhod.

60. V teh okoliščinah in ker se je najdaljše obdobje 30 dni za prostovoljni odhod že izteklo, je odgovor na vprašanje, ali lahko pristojni nacionalni organ še vedno izreče prepoved vstopa, potreben, da se presodi interes glede razloga, ki je v obravnavani zadevi uperjen zoper neodobritev obdobja za prostovoljni odhod.

61. Sodišče mora torej presoditi pravno razmerje med odločbo o vrnitvi in prepovedjo vstopa v okviru Direktive 2008/115.

62. Kot navaja predložitveno sodišče, sta za to presojo upoštevna člen 3, točka 6, in člen 11(1) Direktive 2008/115. Prvi „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 [17]. Povedano drugače, namen take odločbe je prepovedati naslovniku vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, s čimer učinki nacionalnih ukrepov vračanja dobijo „evropsko razsežnost“. [18] Drugi člen določa, da se „odločbam o vrnitvi *priloži* prepoved vstopa, če: (a) obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno, ali (b) obveznost vrnitve ni bila spoštovana“, pri čemer je dodano, da se „[v] drugih primerih […] odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa“. [19]

63. Še natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje o razlagi teh določb, kot izhaja iz sodbe Westerwaldkreis [20].

64. Spomniti je treba, da je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, odločalo o vprašanju, ali je to, da prepoved vstopa – ki jo je država članica izrekla državljanu tretje države, ki je bil na njenem ozemlju in zoper katerega je bila izdana odredba o izgonu, ki je postala pravnomočna – ostane v veljavi, če je bila odpravljena odločba o vrnitvi, izdana temu državljanu, združljivo z Direktivo 2008/115.

65. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je Sodišče v točki 52 navedene sodbe presodilo, da iz besedila zgoraj navedenih določb izhaja, „da je ‚prepoved vstopa‘ namenjena dopolnitvi odločbe o vrnitvi“.

66. Menim, da uporaba izraza „dopolnitev“ ne pomeni, da se lahko prepoved naveže na odločbo o vrnitvi, s katero se zavrne odobritev obdobja za prostovoljni odhod, le *hkrati* ali *zgolj s kratkim zamikom*. Menim, da to postane očitno, če se stavek iz prejšnje točke umesti v njegov kontekst.

67. Sodišče je namreč v navedeni točki 52 navedlo, da je prepoved vstopa namenjena dopolnitvi odločbe o vrnitvi, „pri čemer ta prepoved zadevni osebi za določeno obdobje prepoveduje, da po svoji ‚vrnitvi‘ […] in torej po svojem odhodu z ozemlja države članice ponovno vstopi na to

[17] Moj poudarek.

[18] Glej uvodno izjavo 14 Direktive 2008/115.

[19] Moj poudarek.

[20] Sodba z dne 3. junija 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

ozemlje in da tam nato prebiva“, in dodalo, da „[p]repoved vstopa zato začne učinkovati šele od trenutka, ko zadevna oseba dejansko zapusti ozemlje držav članic“. Tako je Sodišče v točki 54 iste sodbe presodilo, da „čeprav ima lahko prepoved vstopa[…] svoje pravne učinke šele po prostovoljni ali prisilni izvršitvi odločbe o vrnitvi, te prepovedi po odpravi te odločbe o vrnitvi ni mogoče ohraniti v veljavi“.

68. Iz tega izhaja, da je izraz „dopolnitev“ dejansko uporabljen v smislu „dopolnjevanja“ odločbe o vrnitvi in se nanaša na *vsebinsko povezavo*, v skladu s katero je ta odločba načeloma predpogoj za veljavnost prepovedi vstopa.[21] Vendar iz te sodbe ni mogoče sklepati, da mora biti podana časovna povezava.

69. Vsekakor ni mogoče trditi, da je z upoštevnimi določbami zahtevana taka časovna povezava med odločbo o vrnitvi in prepovedjo vstopa. Taka ugotovitev namreč ne bi mogla temeljiti na besedilu člena 11(1)(a) Direktive 2008/11, ki določa primer, v katerem se prepoved vstopa izreče, ker ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod. Poleg tega bi bila ta ugotovitev verjetno v nasprotju s členom 11(1)(b), ki se nanaša na primer, ko obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju, ki je bilo za prostovoljni odhod odobreno v odločbi o vrnitvi, in je bila zato izrečena prepoved vstopa. Ker je prepoved vstopa izrečena pozneje kot odločba o vrnitvi, ta zadnjenavedeni primer nujno pomeni, da ni potrebno, da sta odločba o vrnitvi in prepoved vstopa sočasni[22].

70. Iz tega sledi, da nacionalnemu organu, ki je pristojen za izdajo prepovedi vstopa, priložene odločbi o vrnitvi, s katero ni bilo izrečeno obdobje za prostovoljni odhod, ni naložena nobena časovna omejitev. Ta organ jo torej lahko izreče tudi, če je od izdaje odločbe o vrnitvi preteklo dlje časa.

71. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje v zadevi C-636/23 odgovori, 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, s katero ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, tudi po preteku daljšega obdobja še vedno izreče prepoved vstopa.

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

72. S tema vprašanjema predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 7 in člen 3, točka 4, Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določba o obdobju za prostovoljni odhod bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da če se ugotovi nezakonitost v zvezi s tem obdobjem, odločba o vrnitvi preneha veljati v celoti. Če je odgovor nikalen in v primeru, da zadevna država članica v skladu s členom 7(1) Direktive 2008/115/ES ni uporabila možnosti, da obdobje določi zgolj na predlog zadevnega državljana, predložitveno sodišče sprašuje, kakšen praktični pomen in kakšno izvršljivost ima odločba o vrnitvi, ki ji je odvzeta določba o obdobju.

[21] Zaradi podrobnosti v zvezi z dejanskim stanjem je jasno, zakaj Sodišče v sodbi z dne 27. aprila 2023, M. D. (Prepoved vstopa na Madžarsko) (C-528/21, EU:C:2023:341), ni upoštevalo tega, da za zadevnega državljana tretje države, preden mu je bila izrečena prepoved vstopa, ni bila izdana odločba o vrnitvi. Prvič, prepoved vstopa za tega državljana je bila izrečena kot nadaljevanje odločbe, s katero mu je država članica iz razloga, ki je bil enak razlogu za to prepoved, odvzela pravico do prebivanja na ozemlju te države, in, drugič, navedeni državljan je ozemlje te države zapustil in pred izrekom navedene prepovedi odšel v drugo državo članico. Sodišče je pri razlagi izhajalo iz potrebe, da se državam članicam prepreči enostavno izogibanje pravilom, s katerimi je v skladu z Direktivo 2008/115 urejen izrek take prepovedi. Da bi za to prepoved avtomatično ne veljalo spoštovanje teh pravil, bi državam članicam dejansko namreč zadostovalo, da počakajo, da državljan tretje države, ki mu je bila zavrnjena ali odvzeta pravica do prebivanja, pred izrekom prepovedi vstopa zapusti njihovo ozemlje.

[22] Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Pikamäeja v zadevi Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, točka 74).

73. Najprej je treba spomniti, da so z Direktivo 2008/115 določeni pravna ureditev prostovoljnega odhoda in posledice zavrnitve odobritve obdobja za prostovoljni odhod za pravni položaj zadevnega državljana tretje države, vendar pa z njo ni izrecno določeno, kako se obravnava odločba o vrnitvi, če je taka neodobritev nezakonita.

74. Po mnenju predložitvenega sodišča so te posledice odvisne od pravne narave obdobja za prostovoljni odhod. Kot ugotavlja to sodišče, sodna praksa Sodišča v zvezi s tem ponuja zelo koristne napotke v sodbi Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23]. Sodišče je glede vprašanja, ali je treba odločbo o spremembi države vrnitve iz prejšnje odločbe o vrnitvi opredeliti kot novo odločbo o vrnitvi, najprej ugotovilo, da je iz opredelitve pojma „odločba o vrnitvi“ iz člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 razvidno, da je naložitev ali navedba obveznosti vrnitve *eden od dveh sestavnih elementov odločbe o vrnitvi*, pri čemer taka obveznost ne more biti podana brez opredelitve države vrnitve. Iz tega je nato izpeljalo, da je sprememba države vrnitve, navedene v prejšnji odločbi o vrnitvi, tako bistvena, da je treba šteti, da je pristojni nacionalni organ s tem izdal novo odločbo o vrnitvi [24].

75. Zato se postavlja vprašanje, ali bi po analogiji s to zadevo, če bi nacionalno sodišče ugotovilo, da je določba o obdobju za prostovoljni odhod nezakonita, in bi moral pristojni nacionalni organ vključiti novo določbo o tem obdobju, to pomenilo spremembo sestavnega elementa odločbe o vrnitvi (obveznost vrnitve) in bi torej ta organ moral izdati novo odločbo o vrnitvi.

76. Povedano drugače, preveriti je treba, ali je določba o obdobju za prostovoljni odhod, tako kot navedba države vrnitve, sestavni del obveznosti vrnitve, tako da bi zaradi nezakonitosti te določbe odločba o vrnitvi prenehala veljati v celoti.

77. Zaradi preudarkov, ki sledijo, predlagam, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno.

78. Najprej je treba opozoriti, da se opredelitev pojma „vrnitev“ iz člena 3, točka 3, Direktive 2008/115 izrecno sklicuje na prostovoljnost ali prisilnost vrnitve. V skladu s to opredelitvijo je namen „obveznosti vrnitve“, da se zadevni državljan tretje države v državo vrnitve vrne *s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti vrnitve ali s prisilno odstranitvijo*, kar pomeni, da je ugotovitev, s katero pristojni nacionalni organ odloči o odobritvi prostovoljnega odhoda in po potrebi odobri obdobje za ta namen, sestavni del obveznosti vrnitve.

79. Poleg tega je treba navesti, da določba o obdobju za prostovoljni odhod *prispeva* k splošnemu cilju Direktive 2008/115.

80. Sodišče je že presodilo, da se s tem, da morajo načeloma države članice nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav odobriti obdobje za prostovoljni odhod, želi s členom 7 Direktive 2008/115 zagotoviti zlasti spoštovanje temeljnih pravic teh državljanov pri izvrševanju odločbe o vrnitvi. Po mnenju Sodišča je namen tega člena skladen s splošnim ciljem te direktive, kot je razviden iz njenih uvodnih izjav 2 in 11, in sicer vzpostavitev učinkovite politike

[23] Sodba z dne 14. maja 2020 (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] Glej sodbo 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, točke od 114 do 116).

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 [25].

81. Iz tega sklepam, da je treba pojem „obveznost vrnitve“ kot sestavni element odločbe o vrnitvi razumeti tako, da odraža ravnotežje med učinkovitostjo politike odstranitev in spoštovanjem temeljnih pravic zadevnih oseb. Morebitna razlaga, da določba o obdobju za prostovoljni odhod ni sestavni del obveznosti vrnitve, bi po mojem mnenju ogrozila tako ravnotežje in bi bila zato v nasprotju s ciljem Direktive 2008/115.

82. V nasprotju z belgijsko in nemško vlado menim, da ta ugotovitev ni ovržena z drugim in tretjim stavkom člena 7(1) Direktive 2008/115, v skladu s katerima lahko „[d]ržave članice […] 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.“ Tudi ob predpostavki, da je država članica izkoristila možnost, dano s to določbo (za kar pa v obravnavani zadevi ne gre), bi bila določba o obdobju za prostovoljni odhod vključena v odločbo o vrnitvi, čeprav zadevni državljan ne bi vložil prošnje. V takem primeru bi ta določba pomenila, da obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno, ker ni bil izpolnjen procesni pogoj, od katerega je odvisna ocena v zvezi s takim obdobjem.

83. Iz tega sledi, da bi nezakonitost navedene določbe vplivala na obveznost vrnitve in posredno na odločbo o vrnitvi v celoti.

84. Prednost te razlage je tudi, da zaradi postane zanemarljivo tveganje, da bo v nekaterih državah članicah pristojni nacionalni organ izvršil odločbo o vrnitvi, v kateri bi bila nezakonita le določba o obdobju za prostovoljni odhod, in to še pred odločitvijo o pravnem sredstvu, vloženem zoper tako odločbo. Opozarjam namreč, da imajo države članice v skladu s členom 13(2) Direktive 2008/115 *možnost*, ne pa obveznosti, da določijo, da vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o vrnitvi začasno odloži izvršitev te odločbe, [26] in da morajo določiti le, da sodišče, ki odloča o zadevi, *lahko* v posameznem primeru odredi začasno odložitev take izvršitve.

85. Nazadnje, pojasniti je treba, da predlagane razlage ni mogoče omajati s trditvami, ki sledijo. Prvič, nemška vlada v pisnih stališčih opozarja, da je mogoče v skladu s povezano razlago členov 7(2) in 14(2) Direktive 2008/115 obdobje za prostovoljni odhod podaljšati z enostavno pisno potrditvijo in da se v skladu s členom 8(2) te direktive to obdobje lahko skrajša, če se pojavi eno od tveganj iz člena 7(4) te direktive, ne da bi bilo treba izdati novo odločbo o vrnitvi. Ta vlada meni, da če tega obdobja ne bi bilo mogoče ločiti od odločbe o vrnitvi, bi morala kakršna koli sprememba navedenega obdobja za prostovoljni odhod pripeljati do izdaje nove odločbe o vrnitvi s spremenjenim obdobjem. V zvezi s prvim primerom menim, da je dovolj poudariti, da sprememba, kot je podaljšanje obdobja za prostovoljni odhod, ne pomeni nove presoje

[25] Glej sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377, točki 47 in 48). To, da se lahko s prisilno odstranitvijo, odvisno od okoliščin primera, škoduje dostojanstvu zadevne osebe, je mogoče razbrati iz razlage člena 8(4) Direktive 2008/115, v skladu s katerim so „[v] primerih, ko države članice – kot zadnjo možnost – uporabijo prisilne ukrepe za izvajanje odstranitve državljana tretje države, ki se upira odstranitvi, […] takšni ukrepi sorazmerni in ne prekoračujejo razumne sile. Izvajajo se v skladu s temeljnimi pravicami in z ustreznim spoštovanjem dostojanstva in telesne integritete zadevnega državljana tretje države, kot je predvideno v nacionalni zakonodaji“.

[26] Glej zlasti sklep z dne 5. maja 2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, točka 22). Nasprotno pa *mora* biti – da bi se zadevnemu državljanu tretje države zagotovilo spoštovanje zahtev, ki izhajajo iz načela nevračanja in člena 47 Listine – pravno sredstvo, ki se vloži zoper odločbo o vrnitvi, že po zakonu suspenzivno, ker lahko ta odločba tega državljana izpostavi resničnemu tveganju, da bo obravnavan v nasprotju s členom 18 Listine v povezavi s členom 33 Ženevske konvencije ali v nasprotju s členom 19(2) Listine. Glej v tem smislu sodbi z dne 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, točki 52 in 53), in z dne 17. decembra 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, točki 57 in 58).

pristojnega nacionalnega organa o tem, ali so bili izpolnjeni pogoji za odobritev tega obdobja. Kar zadeva drugi primer, se ne strinjam s stališčem navedene vlade glede tega, da ni treba izdati nove odločbe o vrnitvi. Ker do tega primera pride, ko pristojni nacionalni organ ugotovi, da se je pojavilo eno od tveganj iz člena 7(4) Direktive 2008/115, to nujno pomeni ponovno presojo navedenih pogojev. Zato menim, da je treba izdati novo odločbo o vrnitvi.

86. Drugič, nemška vlada se v podporo svojemu stališču sklicuje na prvi del oddelka 1.4 „Priročnika za vračanje“ [27], v katerem je navedeno: „[o]predelitev pojma ‚odločba o vrnitvi‘ se osredotoča na dva bistvena elementa. Odločba o vrnitvi mora zajemati: (1) navedbo glede nezakonitosti prebivanja in (2) uvedbo obveznosti vrnitve. Odločba o vrnitvi lahko zajema tudi dodatne elemente, na primer prepoved vstopa, obdobje za prostovoljni odhod in opredelitev države vrnitve“. V zvezi s tem bom zgolj spomnil, da čeprav je ta priročnik glavno orodje za organe držav članic, ki so pristojni za opravljanje nalog v zvezi z vračanjem nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, priporočilo, ki mu je priložen, ni zavezujoče. [28] S tem je pojasnjeno, zakaj Sodišče že dvakrat ni potrdilo razlage določb Direktive 2008/115, kot je predlagana v navedenem priročniku. [29]

87. Glede na zgornje preudarke predlagam, naj Sodišče na tretje vprašanje v zadevi C-636/23 in drugo vprašanje v zadevi C-637/23 odgovori, da je treba člen 7 in člen 3, točka 4, Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določba o obdobju za prostovoljni odhod sestavni del obveznosti vrnitve, tako da če se ugotovi nezakonitost v zvezi s to določbo, odločba o vrnitvi preneha veljati v celoti.

Predlog

88. Glede na zgoraj navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je v predhodno odločanje predložilo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija), odgovori:

1. Člen 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 v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

   je treba razlagati tako, da

   je z njim zahtevano, da mora biti mogoče neodobritev obdobja za prostovoljni odhod izpodbijati v okviru tožbe v upravnem sporu.

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

   je treba razlagati tako, da

   ne nasprotujeta temu, da lahko pristojni nacionalni organ na podlagi odločbe o vrnitvi, s katero ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod, tudi po preteku daljšega obdobja še vedno izreče prepoved vstopa.

[27] Priročnik o vračanju je v Prilogi k Priporočilu Komisije (EU) 2017/2338 z dne 16. novembra 2017 o skupnem „Priročniku o vračanju“, ki ga uporabljajo pristojni organi držav članic pri izvajanju nalog v zvezi z vračanjem (UL 2017, L 339, str. 83).

[28] Glej sodbo z dne 3. junija 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, točka 47).

[29] Poleg sodbe z dne 3. junija 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, točka 47), glej sodbo 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, točke od 114 do 116).

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

je treba razlagati tako, da

je določba o obdobju za prostovoljni odhod sestavni del obveznosti vrnitve, tako da če se ugotovi nezakonitost v zvezi s to določbo, odločba o vrnitvi preneha veljati v celoti.