Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 23. aprila 2015*

„Predhodno odločanje — Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2008/115/ES — Skupni standardi in postopki za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav — Člena 6(1) in 8(1) — Nacionalna zakonodaja, ki v primeru nezakonitega prebivanja določa, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev“

V zadevi C-38/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Španija) z odločbo z dne 17. decembra 2013, ki je prispela na Sodišče 27. januarja 2014, v postopku

Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería

proti

Samirju Zaizouneju,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, K. Jürimäe, sodnica, J. Malenovský, M. Safjan, sodnika, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. decembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za špansko vlado A. Rubio González, agent,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Evropsko komisijo S. Pardo Quintillán in M. Condou-Durande, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: španščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se med drugim nanaša na razlago členov 6(1) in 8(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 (UL L 348, str. 98).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopka, uvedenega proti S. Zaizouneju zaradi njegovega nezakonitega prebivanja na španskem ozemlju.

Pravni okvir

Direktiva 2008/115/ES

3 V uvodnih izjavah 2 in 4 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.

[…]

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

4 Člen 1 Direktive 2008/115, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Ta direktiva določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, v skladu s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava, vključno z obveznostmi, ki se nanašajo na zaščito beguncev in človekove pravice.“

5 V členu 3 te direktive so za namene navedene direktive opredeljeni različni pojmi. Tako je v točki 4 tega člena „odločba o vrnitvi“ opredeljena kot „upravna ali sodna odločba ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve“.

6 V točki 5 navedenega člena se „odstranitev“ razume kot „izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice“.

7 Člen 4 Direktive 2008/115, naslovljen „Ugodnejše določbe“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Ta direktiva ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države, določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljevanjem in azilom.

3. Ta direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se uporabljajo [uporablja ta direktiva], če so takšne določbe združljive s to direktivo.“

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

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

2. Državljani tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se uporabi odstavek 1.

3. Države članice se lahko vzdržijo izdaje odločbe o vrnitvi državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju, če zadevnega državljana tretje države na podlagi dvostranskih sporazumov ali dogovorov, ki veljajo na dan začetka veljavnosti te direktive, sprejme druga država članica. V tem primeru država članica, ki je sprejela zadevnega državljana tretje države, uporabi odstavek 1.

4. Države članice se lahko kadar koli odločijo za izdajo nevezanega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki iz sočutja, humanitarnih razlogov ali drugih razlogov zagotavlja pravico do prebivanja državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. V tem primeru se odločba o vrnitvi ne izda. Če je bila odločba o vrnitvi že izdana, se prekliče ali začasno razveljavi za čas trajanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do prebivanja.

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

[…]“

9 Člen 7 navedene 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. […]

[…]

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 […]“

10 Člen 8 te direktive, naslovljen „Odstranitev“, v odstavku 1 določa:

„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.“

Špansko pravo

11 Člen 28(3)(c) sistemskega zakona 4/2000 o pravicah in svoboščinah tujcev v Španiji in njihovem vključevanju v družbo (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) z dne 11. januarja 2000 (BOE št. 10 z dne 12. januarja 2000, str. 1139),

v različici, ki izhaja iz odstavka 28 edinega člena sistemskega zakona 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE št. 299 z dne 12. decembra 2009), ki velja od 13. decembra 2009 (v nadaljevanju: zakon o tujcih), določa:

„Odhod [s španskega ozemlja] je obvezen v teh primerih:

[…]

(c) ob zavrnitvi prošnje tujca za nadaljevanje bivanja na španskem ozemlju v upravnem postopku ali če tujec nima dovoljenja za to, da je v Španiji.“

12 V skladu s členom 51(2) zakona o tujcih se kršitve, določene v tem zakonu, se delijo na „manjše“, „resne“ in „zelo resne“ kršitve.

13 Člen 53(1)(a) zakona o tujcih določa, da se za „resno“ kršitev šteje „nezakonito prebivanje na španskem ozemlju, ker oseba ne razpolaga s podaljšanim dovoljenjem za začasno prebivanje ali dovoljenjem za prebivanje ali pa je njegova veljavnost potekla že pred več kot tremi meseci, ne da bi v oseba predpisanem roku zaprosila za njegovo podaljšanje“.

14 V skladu s členom 55(1)(b) zakona o tujcih se resne kršitve kaznujejo z globo od 501 EUR do 10.000 EUR.

15 Odstavek 3 tega člena določa, da se pri določitvi višine sankcij pristojni organ ravna po merilih sorazmernosti ob upoštevanju stopnje krivde, nastale škode, tveganja, ki izhaja iz kršitve, in njenega učinka.

16 Člen 57 zakona o tujcih določa:

„1. Če je kršitelj tujec in izvrši ravnanja, ki so opredeljena kot ‚zelo resna‘ ali ‚resna‘ v smislu člena 53(1)(a), (b), (c), (d) in (f) tega sistemskega zakona, je mogoče ob upoštevanju načela sorazmernosti po izvedbi ustreznega upravnega postopka z obrazloženo odločbo, v kateri se pretehta dejstva, iz katerih sestoji kršitev, namesto globe odrediti odstranitev tujca s španskega ozemlja.

[…]

3. Kazni odstranitve in globe nikakor ni dovoljeno izreči skupaj.

[…]“

17 Člen 24 kraljevega odloka 557/2011 z dne 20. aprila 2011 o sprejetju uredbe za izvajanje sistemskega zakona 4/2004 o pravicah in svoboščinah tujcev v Španiji in njihovem vključevanju v družbo, kakor je bil spremenjen s sistemskim zakonom 2/2009, določa:

„1. Če ni dovoljenja za prebivanje v Španiji, zlasti če niso ali niso več izpolnjeni pogoji za vstop ali za prebivanje ali če je bila v upravnem postopku zavrnjena prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, za izdajo dovoljenja za prebivanje ali drugega dokumenta, ki je potreben, da lahko tujec ostane na španskem ozemlju, […], je treba z upravno odločbo zadevno osebo seznaniti z njeno obveznostjo, naj zapusti ozemlje, kar ne vpliva na možnost, da se to opozorilo vpiše tudi v njen potni list ali v drugo podobno listino ali celo v ločeno listino, če je zadevna oseba v Španiji na podlagi osebnega dokumenta, v katerega ni mogoče vnesti tega zaznamka. […]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

18 S. Zaizouneja, maroškega državljana, so 15. julija 2011 na španskem ozemlju ustavili organi pregona.

19 Ker zadevna oseba pri tem ni mogla predložiti osebnih dokumentov, je bila pridržana, proti njej pa je bil uveden postopek odstranitve s španskega ozemlja.

20 Ta postopek je 19. oktobra 2011 privedel do sprejetja odločbe Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa (predstavnik vlade v pokrajini Guipuzcoa), s katero je bila odrejena odstranitev navedene osebe s španskega ozemlja skupaj s prepovedjo vstopa za pet let.

21 Ta odločba temelji na nezakonitem prebivanju S. Zaizouneja v Španiji v smislu člena 53(1)(a) zakona o tujcih, ki ima poleg tega v tej državi kazensko evidenco.

22 Zadevna oseba je zoper to odločbo vložila tožbo pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Donostia-San Sebastián (sodišče za upravni spor v San Sebastianu), ki je navedeno odločbo razveljavilo in odstranitev nadomestilo z globo.

23 Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa se je zoper to sodbo pritožil pred predložitvenim sodiščem. To sodišče navaja, da nacionalno vrhovno sodišče zadevne nacionalne določbe razlaga tako, da je glavna kazen za nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav globa, če ne obstajajo dodatni oteževalni dejavniki, ki upravičujejo nadomestitev globe z odstranitvijo z nacionalnega ozemlja.

24 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člena 4(2) in (3) ter 6(1) Direktive 2008/115 ob upoštevanju načel lojalnega sodelovanja in polnega učinka direktiv razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi, kakršna je sporna nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari ter sodne prakse, ki jo razlaga, in v skladu s katero je mogoče nezakonito prebivanje tujca [na nacionalnem ozemlju] kaznovati izključno z denarno kaznijo, ki je poleg tega nezdružljiva s sankcijo odstranitve?“

Vprašanje za predhodno odločanje

25 Predhodno je treba opozoriti, da mora v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 ES to podati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. V ta namen mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, čeprav te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih postavijo ta sodišča (sodba eco cosmetics in Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 in C-120/13, EU:C:2014:2144, točka 32 in navedena sodna praksa).

26 Zato, čeprav se zastavljena vprašanja formalno gledano nanašajo na razlago členov 4(2) in (3) ter 6(1) Direktive 2008/115, ta okoliščina ne preprečuje, da Sodišče poda vse elemente razlage prava Unije, ki bi lahko bili koristni za razsojo v zadevi v glavni stvari. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh informacij, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, izluščiti elemente tega prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej v tem smislu sodbo eco cosmetics in Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 in C-120/13, EU:C:2014:2144, točka 33 in navedena sodna praksa).

27 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da – kot je potrdila španska vlada v stališčih, predstavljenih na obravnavi – pojem „odstranitev“ iz predložitvene odločbe hkrati pokriva odločbo o vrnitvi in njeno izvršitev. Zato je razlaga člena 8(1) Direktive 2008/115, ki se nanaša na izvršitev odločbe o vrnitvi, prav tako upoštevna za zadevo iz postopka v glavni stvari.

28 V teh okoliščinah je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču postavljeno vprašanje preoblikovati tako, kot da se v bistvu nanaša na to, ali je treba Direktivo 2008/115, zlasti njena člena 6(1) in 8(1) v povezavi s členom 4(2) in (3), razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari in ki v primeru nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju te države določa, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer se ukrepa medsebojno izključujeta.

29 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se lahko nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav na španskem ozemlju ob uporabi nacionalne zakonodaje iz postopka v glavni stvari, kot jo razlaga nacionalno vrhovno sodišče, kaznuje izključno z globo, ki ni združljiva z odstranitvijo z nacionalnega ozemlja, pri čemer se lahko zadnjenavedeni ukrep uporabi le, če so prisotni dodatni obteževalni dejavniki.

30 V zvezi s tem je treba spomniti, da je cilj Direktive 2008/115, kot izhaja iz uvodnih izjav 2 in 4 te direktive, vzpostavitev učinkovite politike odstranitev in repatriacije. Ta direktiva v skladu z njenim členom 1 določa „skupne standarde in postopke“, ki se uporabljajo v vseh državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

31 Kot je razvidno iz točke 35 sodbe El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), člen 6(1) navedene direktive najprej kot glavno določa obveznost držav članic, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

32 Namreč, ko se ugotovi, da prebivanje ni zakonito, morajo pristojni nacionalni organi na podlagi tega člena brez poseganja v izjeme, ki jih ta direktiva določa v odstavkih od 2 do 5 člena 6, sprejeti odločbo o vrnitvi (sodba Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 31). V zvezi s tem iz nobenega podatka iz spisa, predloženega Sodišču, ni mogoče domnevati, da je S. Zaizoune v enem od položajev, navedenih v teh odstavkih.

33 Poleg tega je treba poudariti, da kadar je odločba o vrnitvi sprejeta proti državljanu tretje države, ta pa obveznosti vrnitve ni izpolnil, bodisi v roku, določenem za prostovoljni odhod, ali pa če v ta namen ni bil določen noben rok, člen 8(1) Direktive 2008/115 državam članicam zaradi zagotavljanja učinkovitosti postopkov vračanja nalaga, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za odstranitev, in sicer fizični prevoz zadevne osebe iz navedene države članice, kot določa člen 3, točka 5, te direktive (glej v tem smislu sodbo Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 35).

34 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba tako zaradi dolžnosti lojalnosti držav članic kot zaradi zahtev po učinkovitosti, na katere je med drugim opozorjeno v uvodni izjavi 4 Direktive 2008/115, obveznost, ki jo člen 8 te direktive nalaga državam članicam, da v primerih iz odstavka 1 tega člena izvedejo odstranitev navedenega državljana, izpolniti čim hitreje (glej sodbo Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, točka 43 in navedena sodna praksa).

35 Iz tega sledi, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ne izpolnjuje jasnih zahtev, naloženih s členoma 6(1) in 8(1) Direktive 2008/115.

36 Možnost držav članic, da na podlagi člena 4(2) in (3) Direktive 2008/115 odstopijo od standardov in postopkov, ki jih določa ta direktiva, ne more omajati te ugotovitve.

37 Tako je treba glede določb, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države in so določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljevanjem in azilom ter na katere se nanaša odstavek 2 tega člena, ugotoviti, da nobena določba navedene direktive, niti nobena določba pravnega reda Skupnosti, ne dopušča vzpostavitve mehanizma, ki bi v primeru nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju države članice določal, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer bi se ukrepa medsebojno izključevala.

38 V zvezi z odstavkom 3 tega člena je treba poudariti, da za možnost odstopanja, ki jo vsebuje, velja pogoj, da so ugodnejše določbe za osebe, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2008/115, ki jih sprejmejo ali ohranijo države članice, v skladu s to direktivo. Glede na cilj, ki se uresničuje s to direktivo in kot je naveden v točki 30 te sodbe, in na obveznosti držav članic, ki jasno izhajajo iz členov 6(1) in 8(1) navedene direktive, taka skladnost ni zagotovljena, če nacionalna zakonodaja določa mehanizem, kot je opisan v prejšnji točki te sodbe.

39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da države članice ne smejo uporabiti predpisov, ki lahko ogrozijo uresničitev ciljev, ki jim sledi direktiva, in ji s tem odvzeti polni učinek (glej v tem smislu sodbo Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 33 in navedena sodna praksa).

40 Iz tega sledi, da lahko nacionalna zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, spodkoplje uporabo skupnih standardov in postopkov, določenih z Direktivo 2008/115, in, odvisno od primera, vračanje zavleče, s čimer oslabi polni učinek te direktive (glej v tem smislu sodbo Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 39).

41 Glede na vse navedene razmisleke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2008/115, zlasti njena člena 6(1) in 8(1) v povezavi s členom 4(2) in (3), razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari in ki v primeru nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju te države določa, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer se ukrepa medsebojno izključujeta.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Direktivo 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, zlasti njena člena 6(1) in 8(1) v povezavi s členom 4(2) in (3), je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari in ki v primeru nezakonitega prebivanja državljanov tretjih držav na ozemlju te države določa, da se glede na okoliščine naloži bodisi globa bodisi odstranitev, pri čemer se ukrepa medsebojno izključujeta.

Podpisi