Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 5. junija 2014*

„Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb — Direktiva 2008/115/ES — Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav — Člen 15 — Pridržanje — Podaljšanje pridržanja — Obveznosti upravnih ali sodnih organov — Sodni nadzor — Odsotnost osebnih dokumentov državljana tretje države — Ovire za izvršitev odločbe o odstranitvi — Zavrnitev veleposlaništva tretje države zadevne osebe, da izstavi osebni dokument, ki omogoča vrnitev državljana te države — Nevarnost pobega — Upravičeno pričakovanje odstranitve — Nezadostno sodelovanje — Morebitna obveznost zadevne države članice, da izda začasni dokument o statusu osebe“

V zadevi C-146/14 PPU,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 28. marca 2014, ki je prispela na Sodišče 28. marca 2014, v postopku, ki zadeva

Baširja Mohameda Alija Mahdija,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (poročevalec), sodnika, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi predloga predložitvenega sodišča z dne 28. marca 2014, ki je na Sodišče prispel 28. marca 2014, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku v skladu s členom 107 Poslovnika Sodišča,

na podlagi sklepa tretjega senata z dne 8. aprila 2014 da se temu predlogu ugodi,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. maja 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za bolgarsko vlado E. Petranova in D. Drambozova, agentki,

— za direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti D. Petrov, agent,

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

* Jezik postopka: bolgarščina.

po opredelitvi generalnega pravobranilca

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15 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 upravnega postopka, ki se je začel na predlog direktorja na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (direktor direkcije za priseljevanje pri ministrstvu za notranje zadeve, v nadaljevanju: direktor), naj Administrativen sad Sofija-grad (upravno sodišče v Sofiji) po uradni dolžnosti odloči o podaljšanju pridržanja sudanskega državljana B. M. A. Mahdija, pridržanega v posebnem centru za začasno nastanitev tujcev navedene direkcije v Busmancih (Bolgarija) (v nadaljevanju: center za pridržanje v Busmancih) v sofijskem okrožju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva 2008/115 je bila sprejeta zlasti na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 3(b) ES, postal člen 79(2)(c) PDEU. V uvodnih izjavah 6, od 11 do 13, 16, 17 in 24 te direktive 2009/24 je navedeno:

„(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. […]

[…]

(11) Vzpostaviti bi bilo treba skupne minimalne ukrepe pravnega varstva za odločbe v zvezi z vrnitvijo, da se zagotovi učinkovito varstvo interesov zadevnih posameznikov. Osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, bi bilo treba nuditi potrebno pravno pomoč. Države članice bi morale v svoji nacionalni zakonodaji določiti, v katerih primerih je potrebna pravna pomoč.

(12) Obravnavati bi bilo treba položaj državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča. Osnovne pogoje za njihovo bivanje bi bilo treba določiti v skladu z nacionalno zakonodajo. Da bi lahko dokazale poseben položaj v primeru upravnih kontrol ali preverjanj, bi morale te osebe prejeti pisno potrdilo o svojem položaju. Države članice bi morale imeti veliko svobode pri odločanju glede oblike in obrazca pisnega potrdila, ki bi ga lahko vključile tudi v odločbe v zvezi z vrnitvijo, sprejete s skladu s to direktivo.

(13) Pri uporabi prisilnih ukrepov bi bilo treba izrecno upoštevati načeli sorazmernosti in učinkovitosti glede na uporabljene ukrepe in zastavljene cilje. Vzpostaviti bi bilo treba minimalne varovalne ukrepe za izvajanje prisilnega vračanja […]

[…]

(16) Uporaba pridržanja z namenom odstranitve bi morala biti omejena in bi morala v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zastavljenimi cilji upoštevati načelo sorazmernosti. Pridržanje je upravičeno samo z namenom priprave vrnitve ali izvedbe postopka odstranitve in če uporaba milejših prisilnih ukrepov ni zadostna.

(17) S pridržanimi državljani tretjih držav bi bilo treba ravnati humano in dostojanstveno, ob spoštovanju njihovih temeljnih pravic in v skladu z mednarodnim in nacionalnim pravom. […]

[…]

(24) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in sprejeta načela, zlasti načela Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)].“

4 Člen 1 navedene direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

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

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

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

7. ‚nevarnost pobega‘ pomeni, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil;

[…]“.

6 Člen 6(4) navedene direktive določa:

„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“.

7 Člen 15 Direktive 2008/115, naslovljen „Pridržanje“, določa:

„1. Razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le, da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če:

(a) obstaja nevarnost pobega, ali

(b) se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

Obdobje pridržanja je kar se da kratko in traja le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se izvedejo skrbno.

2. Pridržanje odredijo upravni ali sodni organi.

Odredba mora biti pisna, v njej morajo biti navedeni dejanski in pravni razlogi.

Če so pridržanje odredili upravni organi, države članice:

(a) zagotovijo hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja, o kateri[em] [se] odloči kar se da hitro po začetku pridržanja;

(b) ali zadevnemu državljanu tretje države zagotovijo pravico, da začne postopek, s katerim se zakonitost pridržanja hitro pregleda kar se da hitro po sprožitvi ustreznega postopka. V tem primeru države članice nemudoma obvestijo zadevnega državljana tretje države o možnosti uvedbe takega postopka.

Če je pridržanje nezakonito, se zadevnega državljana tretje države nemudoma izpusti.

3. V vsakem primeru se na zahtevo zadevnega državljana tretje države ali po uradni dolžnosti pridržanje pregleda v razumnih časovnih presledkih. V primeru podaljšanja pridržanja pregled nadzira sodni organ.

4. Kadar s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker pogoji iz odstavka 1 niso več izpolnjeni, pridržanje ni več upravičeno in zadevna oseba se nemudoma izpusti.

5. Pridržanje traja, dokler so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 in kolikor je to potrebno, da se zagotovi uspešna odstranitev. Vsaka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme presegati šestih mesecev.

6. Države članice ne smejo podaljšati obdobja iz odstavka 5, razen za omejeno obdobje, ki v skladu z nacionalno zakonodajo ne sme presegati dvanajst mesecev, kadar obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem trajal dlje zaradi:

(a) nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, ali

(b) zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz [od] tretjih držav“.

Bolgarsko pravo

8 Direktiva 2008/115 je bila v bolgarsko pravo prenesena z zakonom o tujcih v Republiki Bolgariji (Zakon za čuždencite v Republika Bălgaria, DV št. 153, z dne 23. decembra 1998) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v glavni stvari (DV št. 108, z dne 17. decembra 2013, v nadaljevanju: zakon o tujcih).

9 Člen 44(5) tega zakona določa:

„Če ovire tujcu preprečujejo, da bi nemudoma zapustil ozemlje ali vstopil v drugo državo, se mora na podlagi odloka organa, ki je sprejel prisilni upravni ukrep, vsak teden zglasiti na lokalnem oddelku ministrstva za notranje zadeve v skladu s podrobnimi pravili iz uredbe o izvajanju tega zakona, razen če so bile ovire za izvajanje ukrepa odstranitve ali izgona odpravljene in so bili sprejeti ukrepi za njegovo takojšnjo odstranitev.“

10 Člen 44(6) zakona o tujcih določa, da če proti državljanu tretje države, čigar istovetnosti ni bilo mogoče ugotoviti, ni mogoče uporabiti prisilnega upravnega ukrepa, če ta državljan ovira izvršitev odloka o odreditvi tega ukrepa ali če obstaja očitna nevarnost pobega, lahko organ, ki je navedeni ukrep sprejel, odredi nastanitev tega državljana v centru za upravno pridržanje, da bi se organizirala njegova odstranitev iz Republike Bolgarije ali njegov izgon.

11 Člen 44(8) tega zakona določa:

„Upravno pridržanje traja, dokler so izpolnjeni pogoji iz odstavka 6, vendar največ šest mesecev. Pristojni organi […] po uradni dolžnosti enkrat mesečno skupaj z direktorjem […] preverijo, ali so pogoji za pridržanje izpolnjeni. Če zadevna oseba ne sodeluje s pristojnimi organi ali pride do zamude pri pridobivanju dokumentov, potrebnih za odstranitev ali izgon, se lahko pridržanje izjemoma podaljša do dvanajst mesecev. Če se ob upoštevanju dejanskih okoliščin zadeve ugotovi, da zaradi pravnih ali tehničnih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve, se zadevna oseba nemudoma izpusti.“

12 V skladu s členom 46a(1) navedenega zakona je zoper odlok o nastanitvi v centru za upravno pridržanje mogoče v štirinajstih dneh od dejanskega pridržanja vložiti tožbo v skladu s podrobnimi pravili iz zakonika o upravnem postopku (Administrativnoprocesualen kodeks).

13 Člen 46a(2) tega zakona določa:

„Sodišče, ki obravnava zadevo iz prejšnjega odstavka, odloča o tej tožbi na javni obravnavi, sodbo pa izda v enem mesecu od začetka postopka. Osebna prisotnost zadevne osebe ni obvezna. Zoper sodbo sodišča na prvi stopnji je možno vložiti pritožbo na Vărhoven administrativen sad, ki odloči v dveh mesecih.“

14 Člen 46a(3) in (4) zakona o tujcih določa:

„3. Vsakih šest mesecev vodja centra za upravno pridržanje tujih državljanov predloži seznam tujcev, ki so zaradi ovir za njihovo odstranitev z ozemlja v centru bivali več kot šest mesecev. Seznam se predloži upravnemu sodišču na območju, v katerem je center za upravno pridržanje.

4. Po izteku vsakega šestmesečnega obdobja po datumu nastanitve v centru za upravno pridržanje sodišče po uradni dolžnosti ali na zahtevo zadevnega tujca in brez navzočnosti javnosti odloča bodisi o podaljšanju, bodisi o nadomestnih ukrepih bodisi o izpustu. Zoper sklep sodišča je mogoča pritožba v skladu s pravili iz zakonika o upravnem postopku.“

15 V skladu z odstavkom 1, točka 4c, dopolnilnih določb zakona o tujcih je „nevarnost pobega državljana tretje države, zoper katerega je sprejet prisilni upravni ukrep“, podana, če ob upoštevanju dejstev obstaja utemeljen razlog za sum, da se zadevni državljan lahko izogne izvršitvi odrejenega ukrepa. V zvezi s tem te določbe določajo, da tako nevarnost lahko pomenijo okoliščina, da zadevnega državljana ni mogoče najti na njegovem prijavljenem prebivališču, prejšnje kršitve javnega reda oziroma obsodbe zadevnega državljana, in sicer ne glede na njegovo rehabilitacijo, okoliščina, da zadevni državljan ni zapustil države v roku, ki je bil določen za njegovo prostovoljno zapustitev, to, da je zadevni državljan jasno pokazal, da ne bo spoštoval ukrepa, ki mu je bil odrejen, to, da ima lažne dokumente ali dokumentov sploh nima, to, da je zadevni državljan predložil napačne informacije, to, da je v preteklosti že pobegnil in/ali to, da ni spoštoval prepovedi vstopa.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 B. M. A Mahdi je bil 9. avgusta 2013 zadržan na mejni kontroli Bregovo v Bolgariji. Ni imel osebnih dokumentov, vendar se je predstavil kot Bašir Mohamed Ali Mahdi, sudanski državljan.

17 Z odlokom z istega dne sta bila zoper B. M. A. Mahdija izrečena prisilni upravni ukrep „odstranitve tujca“ in prisilni upravni ukrep „prepovedi vstopa tujca v Republiko Bolgarijo“.

18 B. M. A. Mahdi je bil v skladu s tema odlokoma naslednji dan, torej 10. avgusta 2013, pridržan v centru za pridržanje v Busmancih, in sicer do takrat, ko bo mogoče izvršiti prisilne upravne ukrepe, to je do pridobitve dokumentov, ki bi mu omogočali potovanje zunaj Bolgarije.

19 B. M. A. Mahdi je 12. avgusta 2013 pred bolgarskimi upravnimi organi podpisal izjavo o prostovoljni vrnitvi v Sudan.

20 Direktor je 13. avgusta 2013 na veleposlaništvo Republike Sudan poslal dopis, v katerem ga je obvestil o ukrepih, sprejetih proti B. M. A. Mahdiju, in o njegovi nastanitvi v centru za pridržanje v Busmancih.

21 Nato je na dan, ki v spisu ni opredeljen, potekal sestanek med predstavnikom tega veleposlaništva in B. M. A. Mahdijem, med katerim je ta predstavnik potrdil istovetnost zadevne osebe, vendar ji je pri tem zavrnil izdajo osebnega dokumenta, ki bi ji omogočala potovanje zunaj Bolgarije. Ta zavrnitev je očitno temeljila na tem, da se B. M. A. Mahdi ni želel vrniti v Sudan. Ta je kasneje bolgarskim organom izjavil, da se ne želi prostovoljno vrniti v Sudan. Zdi se, da je predstavnik veleposlaništva Republike Sudan predložitvenemu sodišču zatrdil, da v teh okoliščinah ni bilo mogoče izdati potovalnega dokumenta, če se B. M. A. Mahdi ni želel prostovoljno vrniti v državo izvora.

22 M. Ruseva, bolgarska državljanka, je 16. avgusta 2013 podala notarsko overjeno izjavo, da ima B. M. A. Mahdi med prebivanjem v Bolgariji zagotovljena sredstva za preživljanje in stanovanje, ter direktorja prosila za izpustitev B. M. A. Mahdija proti varščini. To izjavo so organi policije preverili in potrdili 26. avgusta 2013.

23 Direktor je glede na izjavo M. Ruseva 27. avgusta 2013 svojemu nadrejenemu predlagal razveljavitev odloka o upravnem pridržanju B. M. A. Mahdija in sprejetje manj prisilnega ukrepa zoper njega, in sicer „mesečne zglasitve na lokalnem oddelku ministrstva za notranje zadeve v kraju prebivališča“, dokler se ne odpravijo ovire za izvršitev odločbe o odstranitvi, ki ga zadeva.

24 Ta predlog je bil 9. septembra 2013 zavrnjen z obrazložitvijo, da B. M. A. Mahdi ni zakonito vstopil v Bolgarijo, ni imel dovoljenja za prebivanje v Bolgariji, da mu je državna agencija za begunce 29. decembra 2012 zavrnila status begunca in da je s tem, da je državno mejo med Bolgarijo in Srbijo prestopil zunaj za to predvidenih mest, storil kaznivo dejanje.

25 Niti zoper odlok o upravnem pridržanju, niti zoper zavrnitev nadomestitve tega odloka z manj prisilnimi ukrepi, ki jih je predlagal direktor, ni bilo vloženo nobeno pravno sredstvo.

26 Iz predložitvene odločbe izhaja, da do zdaj veleposlaništvo Republike Sudan ni izdalo nobenega osebnega dokumenta, ki bi B. M. A. Mahdiju omogočal potovanje zunaj Bolgarije, in da je ta še vedno nastanjen v centru za pridržanje v Busmancih.

27 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se je postopek v zadevi v glavni stvari začel s predložitvijo dopisa direktorja v času okrog 9. februarja 2014 in izteka šestmesečnega obdobja začetnega pridržanja, s katerim je bilo predložitvenemu sodišču predlagano, naj po uradni dolžnosti na podlagi člena 46a(3) in (4) zakona o tujcih odredi podaljšanje pridržanja B. M. A. Mahdija.

28 Predložitveno sodišče poudarja, da v skladu s členom 46a(3) in (4) zakona o tujcih vodja zadevnega centra za pridržanje vsakih šest mesecev predloži upravnemu sodišču na območju, v katerem je ta center, seznam državljanov tretjih držav, ki so zaradi ovir za njihovo odstranitev z ozemlja v centru za pridržanje bivali več kot šest mesecev. Po izteku vsakega šestmesečnega obdobja nastanitve v centru za pridržanje navedeno upravno sodišče po uradni dolžnosti brez navzočnosti javnosti odloča o podaljšanju pridržanja zadevne osebe, sprejetju nadomestnih ukrepov ali prenehanju pridržanja te osebe.

29 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje med drugim o skladnosti upravnega postopka pregleda nastanitve v centru za pridržanje, določenega z bolgarskim pravom, s pravom Unije, zlasti z zahtevami iz Direktive 2008/115.

30 Predložitveno sodišče navaja, da se pregled, ki ga lahko izvaja, razlikuje glede na to, ali odloča kot sodni ali kot upravni organ. Natančneje, to sodišče naj – če odloča kot sodni organ – ne bi moglo vsebinsko odločati o zadevi in pregledati začetne odločbe o nastanitvi v center za pridržanje, saj je v skladu z bolgarskim procesnim pravom njegova vloga omejena na nadzor nad razlogi za podaljšanje pridržanja zadevne osebe, kot so navedeni v dopisu direktorja, s katerim se začne postopek, kakršen poteka v zadevi o glavni stvari. Navedeno sodišče se sprašuje tudi glede nevarnosti pobega v primeru, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ko je zadevna oseba brez osebnih dokumentov pred bolgarskimi organi izjavila, da se ne želi vrniti v državo izvora. Predložitveno sodišče se sprašuje tudi glede ravnanja zadevne osebe. V zvezi s tem želi izvedeti, ali se to, da zadevna oseba nima osebnih dokumentov, lahko šteje za nezadostno sodelovanje v postopku odstranitve. Glede na navedene okoliščine predložitveno sodišče dvomi o utemeljenosti podaljšanja pridržanja B. M. A. Mahdija.

31 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofija-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine, ki zadevata pravico do sodnega nadzora in učinkovitega sodnega varstva razlagati tako, da:

(a) če mora upravni organ na podlagi nacionalnega prava zadevne države članice vsak mesec pregledati upravno pridržanje, ne da bi pri tem izrecno obstajala dolžnost odreditve upravnega ukrepa, in sodišču po uradni dolžnosti predložiti seznam državljanov tretjih držav, katerih pridržanje zaradi ovir za odstranitev traja dlje od zakonitega trajanja začetnega pridržanja, ali mora ob izteku obdobja, določenega v individualni odločbi o začetnem pridržanju, sprejeti izrecni ukrep pregleda pridržanja glede na razloge za podaljšanje pridržanja, določene s pravom Unije, ali pa zadevno osebo izpustiti;

(b) če lahko sodišče na podlagi nacionalnega prava države članice po izteku z nacionalnim pravom določenega najdaljšega trajanja začetnega pridržanja z namenom odstranitve odredi podaljšanje pridržanja, njegovo nadomestitev z milejšim ukrepom ali izpustitev državljana tretje države članice, ali mora v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, izvršiti nadzor nad zakonitostjo ukrepa pregleda pridržanja, pri katerem so bili navedeni pravni in dejanski razlogi za nujnost podaljšanja pridržanja in njegovo trajanje, tako da po vsebini odloči o nadaljevanju pridržanja, nadomestnih ukrepih ali izpustitvi zadevne osebe;

(c) lahko sodišče na podlagi nacionalnega prava države članice nadzor nad zakonitostjo ukrepa pregleda pridržanja, pri katerem so bili navedeni le razlogi, iz katerih ni mogoče izvršiti odločbe o odstranitvi državljana tretje države, opravi glede na razloge za podaljšanje tega pridržanja, določene s pravom Unije, tako da v sporu po vsebini odloči – z odreditvijo nadaljevanja pridržanja, nadomestnih ukrepov ali izpustitve zadevne osebe – le na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedel oziroma predložil upravni organ, ter ugovorov in dejstev, ki jih je podal oziroma navedel državljan tretje države?

2. Ali je treba v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, člen 15(1) in (6) Direktive 2008/115 razlagati tako, da je z nacionalnim pravom določeni samostojni razlog za podaljšanje pridržanja, ki se nanaša na to, da zadevna oseba nima osebnih dokumentov, dopusten z vidika prava Unije, ker ga je mogoče zajeti s primeroma iz navedenega odstavka (6) Direktive, če je v skladu z nacionalnim pravom države članice na podlagi navedene okoliščine mogoče utemeljeno domnevati, da se bo zadevna oseba poskusila izogniti izvršitvi odločbe o odstranitvi, kar pomeni nevarnost pobega v smislu prava te države članice?

3. Ali je treba v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, člen 15(1)(a) in (b) in (6) Direktive 2008/115 v povezavi z uvodnima izjavama 2 in 13 te direktive o spoštovanju temeljnih pravic in dostojanstva državljanov tretjih držav ter o uporabi načela sorazmernosti razlagati tako, da dopušča, da se to, da obstaja nevarnost pobega, ugotovi na podlagi okoliščin, da zadevna oseba

nima osebnih dokumentov, da je nezakonito prestopila državno mejo in izjavila, da se ne želi vrniti v svojo državo izvora, čeprav je prej izpolnila izjavo o prostovoljni vrnitvi v svojo državo in navedla pravilne osebne podatke, pri čemer te okoliščine spadajo pod pojem ‚nevarnost pobega' naslovnika odločbe o vrnitvi v smislu Direktive 2008/115, ki je v nacionalnem pravu opredeljena kot na podlagi dejstev utemeljena domneva, da se bo zadevna oseba poskušala izogniti izvršitvi odločbe o vrnitvi?

4. Ali je treba v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, člen 15(1)(a) in (b), (4) in (6) Direktive 2008/115 v povezavi z uvodnima izjavama 2 in 13 te direktive o spoštovanju temeljnih pravic in dostojanstva državljanov tretjih držav ter o uporabi načela sorazmernosti razlagati tako, da:

   (a) državljan tretje države ne sodeluje pri pripravi izvršitve odločbe o odstranitvi v državo izvora, če uslužbencu diplomatskega predstavništva te države ustno izjavi, da se ne želi vrniti v svojo državo izvora, čeprav je prej izpolnil izjavo o prostovoljni vrnitvi in navedel pravilne osebne podatke, je pri pridobivanju dokumentov od tretje države prišlo do zamude in je upravičeno pričakovati izvršitev odločbe o vrnitvi, če v teh okoliščinah veleposlaništvo te države ne izda dokumenta, potrebnega za vrnitev zadevne osebe v njeno državo izvora, je pa potrdilo njeno istovetnost;

   (b) je v primeru izpustitve – kadar ni upravičeno pričakovati izvršitve odločbe o odstranitvi – državljana tretje države, ki nima osebnih dokumentov ter je nezakonito prestopil državno mejo in izjavil, da se ne želi vrniti v svojo državo izvora, treba izhajati iz tega, da mora država članica izdati začasni dokument o statusu zadevne osebe, če diplomatsko predstavništvo države izvora v teh okoliščinah ne izda dokumenta, potrebnega za vrnitev zadevne osebe v njeno državo izvora, je pa potrdilo njeno istovetnost?"

Nujni postopek

32 Administrativen sad Sofija-grad je predlagalo, naj se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku iz člena 107 Poslovnika Sodišča.

33 Predložitveno sodišče je ta predlog obrazložilo z navedbo, da je državljan tretje države iz zadeve v glavni stvari pridržan in da njegov položaj spada na področje uporabe določb naslova V Pogodbe DEU v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice. Odgovor Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje naj bi glede na položaj B. M. A. Mahdija odločilno vplival na to, ali naj se slednji zadrži v centru za pridržanje v Busmancih ali naj se izpusti. Predložitveno sodišče navaja, da je treba odločitev o podaljšanju pridržanja zadevne osebe sprejeti v najkrajšem roku.

34 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na razlago Direktive 2008/115, ki spada v poglavje 3 naslova V Pogodbe DEU. Torej ga je mogoče obravnavati po nujnem postopku predhodnega odločanja iz člena 23a Statuta Sodišča Evropske unije in člena 107 Poslovnika Sodišča.

35 Drugič, ugotoviti je treba, kot je poudarilo predložitveno sodišče, da je B. M. A. Mahdiju trenutno odvzeta prostost in da je lahko posledica rešitve spora o glavni stvari to, da je treba odvzem njegove prostosti nemudoma odpraviti.

36 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je tretji senat Sodišča po opredelitvi generalnega pravobranilca na predlog sodnika poročevalca ugodil predlogu predložitvenega sodišča, naj se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po nujnem postopku.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje, točka (a)

37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali je treba člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 z vidika členov 6 in 47 Listine razlagati tako, da mora biti odločba pristojnega organa o nadaljevanju pridržanja državljana tretje države, sprejeta ob izteku najdaljšega trajanja začetnega pridržanja, izdana v obliki pisnega akta, v katerem so navedeni dejanski in pravni razlogi za to odločitev.

38 Najprej je treba opozoriti, da je v skladu s členom 79(2) PDEU cilj Direktive 2008/115, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 2 in 11, vzpostavitev učinkovite politike odstranitev 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.

39 Postopki za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, uvedeni s to direktivo, tako tvorijo skupne standarde in postopke v državah članicah za vračanje teh državljanov. Države članice imajo v več pogledih diskrecijsko pravico pri izvajanju določb navedene direktive, ob upoštevanju posebnosti nacionalnega prava.

40 V skladu z uvodno izjavo 6 te direktive bi morale države članice zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav konča po poštenem in preglednem postopku. Prav tako v skladu s to uvodno izjavo in splošnimi načeli prava Unije bi morale biti odločbe, izdane v skladu z direktivo 2008/115, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer je treba poleg nezakonitega prebivanja upoštevati tudi druge dejavnike.

41 V skladu s členom 15(2) Direktive 2008/115 morajo začetno pridržanje državljana tretje države, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev, odrediti upravni ali sodni organi s pisnim aktom, v katerem morajo biti navedeni dejanski in pravni razlogi, na katerih temelji odločba o pridržanju (glej v tem smislu sodbo G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 29).

42 V skladu s členom 15(6) navedene direktive se lahko to začetno pridržanje v skladu z nacionalno zakonodajo podaljša za določeno obdobje, ki ne sme presegati dvanajst mesecev, če so izpolnjeni določeni vsebinski pogoji. Vsako pridržanje, ki presega šest mesecev, je treba v skladu z odstavkom 5 navedenega člena za namene člena 15(3) te direktive šteti za podaljšano.

43 Poleg tega člen 15(3) Direktive 2008/115 določa, da je treba pridržanje državljana tretje države v vsakem primeru pregledati v razumnih časovnih presledkih, bodisi na zahtevo zadevne osebe, bodisi po uradni dolžnosti. V primeru podaljšanja pridržanja mora pregled nadzirati sodni organ.

44 Iz vseh teh določb izhaja, da je edini pogoj, ki je v zvezi s sprejetjem pisnega akta izrecno določen v členu 15 Direktive 2008/115, tisti iz odstavka 2 tega člena, torej da je treba pridržanje odrediti pisno z navedbo dejanskih in pravnih razlogov. To zahtevo po sprejetju pisne odločbe je treba razlagati tako, da se nanaša na vsako odločbo o podaljšanju pridržanja, saj sta, po eni strani, pridržanje in njegovo podaljšanje analogna saj se z obema zadevnemu državljanu tretje države odvzame prostost, da se pripravi njegova vrnitev in/ali izvede njegova odstranitev, po drugi strani pa mora biti navedenemu državljanu v obeh primerih omogočeno, da se seznani z razloge za odločitev, sprejeto zoper njega.

45 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je obveznost sporočanja teh razlogov potrebna zato, da se zadevnemu državljanu tretje države omogoči obramba njegovih pravic v kar najboljših okoliščinah in sprejetje odločitve ob popolnem poznavanju razlogov o tem, ali je smiselno, da se obrne na pristojno

sodišče, ter zato da se temu v celoti omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne odločbe (glej v tem smislu sodbi Heylens in drugi, 222/86, EU:C:1987:442, točka 15, in Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 337).

46 Posledica vsake drugačne razlage člena 15(2) in (6) Direktive 2008/115 bi bila, da bi državljan tretje države težje izpodbijal zakonitost odločbe o podaljšanju pridržanja, odrejenem zoper njega, kot zakonitost odločbe o začetnem pridržanju, s čimer bi bila kršena temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva.

47 Vendar je treba pojasniti, da določbe člena 15 te direktive ne zahtevajo sprejetja pisnega akta za „ukrep pregleda“ v smislu izrazov, ki jih je uporabilo predložitveno sodišče v prvem vprašanju, točki (a). Organom, ki izvajajo pregled pridržanja državljana tretje države v razumnih časovnih presledkih v skladu s členom 15(3), prvi stavek, te direktive, zato ni treba ob vsakem pregledu sprejeti izrecnega pisnega akta, v katerem so navedeni dejanski in pravni razlogi za ta akt.

48 Pri tem pa je treba opozoriti, da mora organ, če v postopku pregleda po izteku s členom 15(5) te direktive najdaljšega dovoljenega začetnega obdobja pridržanja odloča v zvezi s pridržanjem, odločitev sprejeti z obrazloženim pisnim aktom. V takem primeru namreč pregled pridržanja in sprejetje odločbe v zvezi s pridržanjem potekata v isti procesni fazi. Zato mora ta odločba izpolnjevati zahteve iz člena 15(2) Direktive 2008/115.

49 Niti iz predložitvene odločbe niti iz stališč, ki jih je bolgarska vlada podala na obravnavi, ni jasno razvidno, ali seznam, ki ga direktor pošlje predložitvenemu sodišču ob izteku najdaljšega obdobja začetnega pridržanja, vsebuje odločbo v zvezi s pridržanjem zadevne osebe. Če se izkaže, da je s tem seznamom direktor med drugim odločal o podaljšanju pridržanja, mora tudi navedeni seznam izpolnjevati zahteve iz točke 44 te sodbe. To pa mora preveriti nacionalno sodišče. Vsekakor mora biti taka odločba predmet nadzora sodnega organa v skladu s členom 15(3) navedene direktive.

50 Poleg tega je treba tudi opozoriti, da, v skladu z ustaljeno sodno prakso, ker postopkovna pravila v zvezi z ukrepom pregleda pridržanja niso določena s pravom Unije, ostajajo države članice v skladu z načelom procesne avtonomije pristojne za ureditev teh pravil, pri čemer morajo hkrati zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic in poln učinek določb prava Unije v zvezi s tem ukrepom (glej po analogiji sodbo N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 41).

51 Iz tega sledi, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da nacionalno pravo ob upoštevanju teh načel določa, da mora organ, ki v razumnih časovnih presledkih pregleda pridržanje državljanov tretjih držav v skladu s členom 15(3), prvi stavek, Direktive 2008/115, ob koncu vsakega pregleda sprejeti izrecen akt, ki vsebuje dejanske in pravne razloge v njegovo utemeljitev. Taka zahteva bi izhajala zgolj iz nacionalne zakonodaje.

52 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 z vidika členov 6 in 47 Listine razlagati tako, da mora biti vsaka odločba pristojnega organa v zvezi s pridržanjem državljana tretje države, sprejeta ob izteku najdaljšega trajanja začetnega pridržanja, izdana v obliki pisnega akta, v katerem so navedeni dejanski in pravni razlogi za to odločitev.

Prvo vprašanje, točki (b) in (c)

53 S prvim vprašanjem, točkama (b) in (c), predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 v povezavi s členoma 6 in 47 Listine treba razlagati tako, da mora nadzor, ki ga izvaja sodni organ, ki obravnava predlog za podaljšanje pridržanja državljana tretje države, temu organu omogočati, da v vsakem posameznem primeru vsebinsko odloči o podaljšanju pridržanja zadevnega

državljana, o možnosti nadomestitve pridržanja z manj prisilnim ukrepom ali o izpustitvi tega državljana, in da se tako navedeni organ lahko opre na dejstva in dokaze, ki mu jih je predložil upravni organ, ki je pred njim začel postopek, in na morebitne pripombe navedenega državljana.

54 Najprej je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da je člen 15 Direktive 2008/115 brezpogojen in dovolj natančen, da zato, da bi se državam članicam omogočilo njegovo izvajanje, niso potrebni drugi posebni elementi (glej v tem smislu sodbo El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, točka 47).

55 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 13, 16, 17 in 24 Direktive 2008/115, je vsako odrejeno pridržanje, ki spada na področje te direktive, strogo urejeno z določbami poglavja IV navedene direktive, da se zagotovi, prvič, spoštovanje načela sorazmernosti v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zasledovanimi cilji in, drugič, spoštovanje temeljnih pravic zadevnih državljanov tretjih držav.

56 Dalje, kot je bilo navedeno v točki 43 te sodbe, iz besedila člena 15(3) Direktive 2008/115 jasno izhaja, da mora nad vsakim podaljšanem pridržanja državljana tretje države nadzor opraviti sodni organ. Zato je treba ugotoviti, da mora sodni organ, ki odloča o možnosti podaljšanja začetnega pridržanja, nujno nadzorovati to pridržanje, čeprav organ, ki je pred njim začel postopek, takega nadzora ni izrecno zahteval, in čeprav je pridržanje zadevnega državljana že pregledal organ, ki je odredil začetno pridržanje.

57 Vendar člen 15(3) Direktive 2008/115 ne opredeljuje narave navedenega nadzora. Tako je treba spomniti na načela, ki izhajajo iz člena 15 te direktive in se uporabljajo v postopkih, kot je ta v zadevi v glavni stvari, in ki jih mora zato sodni organ pri tem nadzoru upoštevati.

58 Prvič, iz vsebinskih pogojev iz člena 15(6) te direktive izhaja, da se začetno pridržanje lahko podaljša, le če je kljub vsem ustreznim prizadevanjem zadevne države članice verjetno, da bo postopek odstranitve trajal dlje bodisi zaradi nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, bodisi zaradi zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije od tretjih držav. O takem podaljšanju se odloči v skladu z nacionalnim pravom, nikakor pa ne sme presegati nadaljnjih dvanajst mesecev.

59 Drugič, člen 15(6) te direktive je treba razlagati v povezavi s členom 15(4) navedene direktive, ki določa, da pridržanje zadevnega državljana tretje države, kadar s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker pogoji iz člena 15(1) Direktive 2008/115 niso več izpolnjeni, ni več upravičeno in je treba tega državljana nemudoma izpustiti.

60 V zvezi s prvo zahtevo iz člena 15(4) navedene direktive je Sodišče že navedlo, da mora zato, da je še mogoče „upravičeno pričakovati odstranitev“ v smislu te določbe, biti takrat, ko nacionalno sodišče opravlja pregled zakonitosti pridržanja, obstajati stvarno pričakovanje, da bo odstranitev ob upoštevanju obdobij, določenih v členu 15(5) in (6) Direktive 2008/115, uspešna (glej v tem smislu sodbo Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, točka 65).

61 Druga zahteva iz člena 15(4) Direktive 2008/115 določa pregled vsebinskih pogojev iz člena 15(1) te direktive, ki so bili podlaga za prvotno odločbo o pridržanju zadevnega državljana tretje države. Zato mora organ, ki odloča o morebitnem podaljšanju pridržanja tega državljana ali o njegovi morebitni izpustitvi, torej ugotoviti, prvič, ali se v konkretnem primeru lahko učinkovito uporabijo drugi zadostni, vendar od pridržanja manj prisilni, ukrepi, drugič, ali obstaja nevarnost pobega navedenega državljana, in, tretjič, ali se ta izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

62 Iz tega sledi, da mora biti sodnemu organu, ki odloča o predlogu za podaljšanje pridržanja, omogočeno, da odloča o vseh dejanskih in pravnih elementih, pomembne za ugotovitev, ali je podaljšanje pridržanja upravičeno glede na zahteve, naštete v točkah od 58 do 61 te sodbe, za kar je treba temeljito preučiti dejansko stanje vsakega primera. Če začetno pridržanje z vidika teh zahtev ni več upravičeno, mora biti pristojnemu sodnemu organu omogočeno, da odločitev upravnega organa ali, v ustreznem primeru, sodnega organa, ki je odredil začetno pridržanje nadomesti s svojo, in da odloči o možnosti

odreditve nadomestnega ukrepa ali izpustitve zadevnega državljana tretje države. Zato mora biti sodnemu organu, ki odloča o predlogu za podaljšanje pridržanja, omogočeno, da upošteva tako dejstva in dokaze, na katere se sklicuje upravni organ, ki je odredil začetno pridržanje, kot vse morebitne pripombe zadevnega državljana tretje države. Poleg tega mora imeti možnost, da ugotavlja vse druge elemente, ki so pomembni za odločitev, če meni, da je to potrebno. Iz tega sledi, da pristojnosti sodnega organa v okviru nadzora nikakor ne morejo biti omejene na elemente, ki jih predloži zadevni upravni organ.

63 Vsaka drugačna razlaga člena 15 Direktive 2008/115 bi odstavkoma 4 in 6 tega člena odvzela koristni učinek, sodnemu nadzoru, ki ga zahteva člen 15(3), drugi stavek, te direktive pa vsebino, kar bi ogrozilo doseganje ciljev navedene direktive.

64 Zato je treba na prvo vprašanje, točki (b) in (c), odgovoriti, da je treba člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 razlagati tako, da mora nadzor, ki ga izvaja sodni organ, ki obravnava predlog za podaljšanje pridržanja državljana tretje države, temu organu omogočati, da v vsakem posameznem primeru vsebinsko odloči o podaljšanju pridržanja zadevnega državljana, o možnosti nadomestitve pridržanja z manj prisilnim ukrepom ali o izpustitvi tega državljana, in da se tako navedeni organ lahko opre na dejstva in dokaze, ki mu jih je predložil upravni organ, ki je pred njim začel postopek, in na morebitne dejstva, dokaze ter pripombe, ki so mu predloženi med tem postopkom.

Drugo in tretje vprašanje

65 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) in (6) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, v skladu s katero je mogoče začetno šestmesečno obdobje pridržanja podaljšati zgolj iz razloga, da zadevni državljan tretje države nima osebnih dokumentov in da zato obstaja nevarnost pobega navedenega državljana.

66 Opozoriti je treba, prvič, da je pojem nevarnosti pobega omejen s členom 3, točka 7, Direktive 2008/115, v katerem je opredeljen kot dejstvo, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil.

67 Drugič, obstoj take nevarnosti pobega je eden od razlogov, izrecno naštetih v členu 15(1) Direktive 2008/115, ki utemeljujejo pridržanje državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, da se pripravi njegova vrnitev ali izvede njegova odstranitev. Kot je bilo poudarjeno v točki 61 te sodbe, ta določba določa, da se lahko tako pridržanje uporabi, le če v konkretnem primeru ni mogoče učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov.

68 Tretjič, kot je bilo opozorjeno v točki 58 te sodbe, se lahko v skladu s členom 15(6) te direktive podaljšanje pridržanja odredi, le če je verjetno, da bo postopek odstranitve trajal dlje bodisi zaradi nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države, bodisi zaradi zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije od tretjih držav, pri čemer okoliščina, da zadevna oseba nima osebnih dokumentov, ni navedena.

69 Poleg tega, kot je bilo ugotovljeno v točki 61 te sodbe, je treba pred vsako odločitvijo o podaljšanju pridržanja državljana tretje države, in posledično obstoju dejanskih okoliščin iz člena 15(6) Direktive 2008/115, pregledati vsebinske pogoje, ki so bili podlaga za začetno pridržanje zadevnega državljana, zaradi česar mora sodni organ pri nadzoru, ki se zahteva v skladu s členom 15(3), drugi stavek, te direktive, presoditi okoliščine, ki so privedle do prvotne ugotovitve obstoja nevarnost pobega.

70 Poleg tega, kot je Sodišče že ugotovilo, mora vsaka presoja v zvezi z nevarnostjo pobega temeljiti na posamični obravnavi primera zadevne osebe (glej sodbo Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, točka 41). Prav tako bi morale v skladu v skladu z uvodno izjavo 6 Direktive 2008/115 biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, sprejete za vsak primer posebej in temeljiti na nepristranskih merilih.

71 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da bolgarsko pravo v odstavku 1, točka 4c, dopolnilnih določb zakona o tujcih določa, da je nevarnost pobega državljana tretje države, zoper katerega je sprejet prisilni upravni ukrep, podana, če ob upoštevanju dejstev obstaja utemeljen razlog za sum, da se zadevni državljan lahko izogne izvršitvi odrejenega ukrepa. Nepristranska merila, ki lahko pomenijo tako nevarnost, so določena v navedeni točki 4c in vključujejo med drugim okoliščino, da zadevna oseba nima nobenega osebnega dokumenta.

72 Zato je naloga predložitvenega sodišča, da presodi dejanske okoliščine položaja zadevnega državljana, da bi ob pregledu pogojev iz člena 15(1) Direktive 2008/115 ugotovilo, ali je zoper tega državljana mogoče učinkovito uporabiti manj prisilen ukrep, kot je to v zadevi v glavni stvari predlagal direktor, in, če se to ne izkaže za mogoče, ugotovilo, ali še vedno obstaja nevarnost pobega. To sodišče lahko odsotnost osebnih dokumentov upošteva le v zadnjenavedenem primeru.

73 Iz navedenega izhaja, da to, da zadevni državljan tretje države nima osebnih dokumentov, samo še ne more upravičevati podaljšanja pridržanja iz člena 15(6) Direktive 2008/115.

74 Zato je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 15(1) in (6) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, v skladu s katero je mogoče začetno šestmesečno obdobje pridržanja podaljšati zgolj iz razloga, da zadevni državljan tretje države nima osebnih dokumentov. Predložitveno sodišče mora v posameznem primeru sàmo presoditi dejanske okoliščine konkretne zadeve, da bi ugotovilo, ali je zoper tega državljana mogoče učinkovito uporabiti manj prisilen ukrep oziroma ali obstaja nevarnost njegovega pobega.

Četrto vprašanje, točka (a)

75 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem, točka (a), sprašuje, ali je treba člen 15(6)(a) Direktive 2008/115 razlagati tako, da državljan tretje države, ki v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ni pridobil osebnega dokumenta, ki bi omogočil njegovo odstranitev iz zadevne države članice, „nezadostno sodeluje“ v smislu te določbe.

76 V zvezi s položajem B. M. A. Mahdija ni sporno, da ta nima osebnih dokumentov in da mu je veleposlaništvo Republike Sudan izdajo dokumenta, ki bi omogočal izvršitev odločbe o odstranitvi, zavrnilo.

77 Tako se s četrtim vprašanjem, točka (a), Sodišče sprašuje, ali je zavrnitev veleposlaništva Republike Sudan za izdajo osebnih dokumentov B. M. A. Mahdiju, potem ko je ta podal izjavo, da se ne želi vrniti v državo izvora, mogoče pripisati zainteresirani osebi. Če je tako, se Sodišče poziva, naj pojasni, ali je ravnanje B. M. A. Mahdija mogoče opredeliti kot njegovo nezadostno sodelovanje v smislu člena 15(6) Direktive 2008/115, kar bi upravičevalo podaljšanje pridržanja zainteresirane osebe za nadaljnje obdobje, ki ne presega dvanajstih mesecev.

78 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je naloga nacionalnega sodišča, da ugotovi dejstva, ki so pripeljala do spora o glavni stvari, in da iz tega izpelje posledice za odločitev, ki jo je dolžno izreči (glej zlasti sodbi WWF in drugi, C-435/97, EU:C:1999:418, točka 32, in Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, točka 33).

79 V okviru delitve pristojnosti med sodišči Unije in nacionalnimi sodišči je namreč načeloma nacionalno sodišče pristojno, da preveri, ali so izpolnjeni pogoji dejanskega stanja za uporabo določbe Unije v postopku, v katerem odloča, Sodišče, ki odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, pa lahko po potrebi poda pojasnila za usmerjanje nacionalnega sodišča pri njegovi razlagi (glej v tem smislu sodbe Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, točka 58; Vatsouras in Koupatantze, C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344, točka 23, in Danosa, EU:C:2010:674, točka 34).

80 V teh okoliščinah mora Sodišče odgovoriti na vprašanja za predhodno odločanje, povezana z razlago prava Unije, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, tako, da temu sodišču prepusti nalogo preverjanja konkretnih okoliščin spora, o katerem odloča, in zlasti rešitve vprašanja, ali je to, da B. M. A. Mahdi nima osebnih dokumentov, posledica zgolj umika njegove izjave o prostovoljni vrnitvi (glej po analogiji sodbo Danosa, EU:C:2010:674, točka 36).

81 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, B. M. A. Mahdi sodeloval z bolgarskimi organi glede razkritja njegove istovetnosti in postopka njegove odstranitve. Vendar je izjavo o prostovoljni vrnitvi umaknil.

82 Treba pa je spomniti, da mora v zvezi s pojmom „nezadostnega sodelovanja“ v smislu člena 15(6) Direktive 2008/115 organ, ki odloča o predlogu za podaljšanje pridržanja državljana tretje države, preučiti, prvič, ravnanje tega državljana v obdobju začetnega pridržanja, da bi ugotovil, ali ta morda ni sodeloval s pristojnimi organi v zvezi z izvajanjem postopka odstranitve, in, drugič, verjetnost, da bo postopek odstranitve zaradi ravnanja navedenega državljana trajal dlje, kot je bilo predvideno. Če odstranitev tega državljana traja oziroma je trajala dlje, kot je bilo pričakovano, iz katerega koli drugega razloga, ni mogoče vzpostaviti vzročne zveze med ravnanjem zadevnega državljana in trajanjem zadevnega postopka, zato torej ni mogoče ugotoviti njegovega nezadostnega sodelovanja.

83 Poleg tega člen 15(6) Direktive 2008/115 zahteva, da ustrezni organ pred preučitvijo, ali je državljan tretje države nezadostno sodeloval, dokaže, da postopek odstranitve traja dlje, kot je bilo predvideno, kljub vsem ustreznim prizadevanjem, kar v zadevi v glavni stvari pomeni, da si je zadevna država članica dejavno prizadevala in si še naprej prizadeva, da bi dosegla izdajo osebnih dokumentov za navedenega državljana.

84 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je za ugotovitev, da si je zadevna država članica ustrezno prizadevala za izvedbo ukrepa odstranitve in da je zadevni državljan tretje države nezadostno sodeloval, potrebno podrobno preučiti dejansko stanje, ki se nanaša na celotno obdobje začetnega pridržanja. Taka preučitev je dejansko vprašanje, ki, kot je že bilo poudarjeno, v postopkih na podlagi člena 267 PDEU ni v pristojnosti Sodišča, temveč nacionalnega sodišča (sodba Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, točka 10).

85 Glede na navedeno je treba na četrto vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba člen 15(6)(a) Direktive 2008/115 razlagati tako, da se lahko šteje, da državljan tretje države, ki v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ni pridobil osebnega dokumenta, ki bi omogočil njegovo odstranitev iz zadevne države članice, „nezadostno sodeluje“ v smislu te določbe, le če je iz preučitve ravnanja navedenega državljana v obdobju pridržanja razvidno, da ta ni sodeloval pri izvajanju postopka odstranitve in da je verjetno, da bo ta postopek zaradi tega ravnanja trajal dlje, kot je bilo predvideno, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Četrto vprašanje, točka (b)

86 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem, točka (b), sprašuje, ali je treba člen 15 Direktive 2008/115 razlagati tako, da mora država članica državljanu tretje države, ki nima osebnih dokumentov in takih dokumentov od države izvora ni pridobil, potem ko ga je nacionalno sodišče izpustilo, ker ni več upravičeno pričakovati njegove odstranitve v smislu člena 15(4) te direktive, izdati nevezano dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki podeljuje pravico do prebivanja.

87 Kot je razvidno iz cilja Direktive 2008/115, navedenega v točki 38 te sodbe, ta direktiva ni namenjena urejanju pogojev za prebivanje na ozemlju držav članic nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, glede katerih ni mogoče oziroma ni bilo mogoče izvršiti odločbe o vrnitvi.

88 Vendar člen 6(4) Direktive 2008/115 državam članicam omogoča, da izdajo nevezano dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki iz sočutja, humanitarnih razlogov ali drugih razlogov zagotavlja pravico do prebivanja državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. Podobno je v uvodni izjavi 12 te direktive navedeno, da bi morale države članice nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav, ki jih še ni mogoče odstraniti, izdati pisno potrdilo o njihovem položaju. Države članice imajo veliko svobode pri določanju oblike in obrazca tega pisnega potrdila.

89 Glede na navedeno je treba na četrto vprašanje, točka (b), odgovoriti, da je treba Direktivo 2008/115 razlagati tako, da državi članici državljanu tretje države, ki nima osebnih dokumentov in takih dokumentov od države izvora ni pridobil, potem ko ga je nacionalno sodišče izpustilo, ker ni več upravičeno pričakovati njegove odstranitve v smislu člena 15(4) te direktive, ni treba izdati nevezanega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki podeljuje pravico do prebivanja. Vendar mora ta država članica v takem primeru navedenemu državljanu izdati pisno potrdilo o njegovem položaju.

Stroški

90 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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 (tretji senat) razsodilo:

1. **Člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je treba z vidika členov 6 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da mora biti vsaka odločba pristojnega organa v zvezi s pridržanjem državljana tretje države, sprejeta ob izteku najdaljšega trajanja začetnega pridržanja, izdana v obliki pisnega akta, v katerem so navedeni dejanski in pravni razlogi za to odločitev.**

2. **Člen 15(3) in (6) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da mora nadzor, ki ga izvaja sodni organ, ki obravnava predlog za podaljšanje pridržanja državljana tretje države, temu organu omogočati, da v vsakem posameznem primeru vsebinsko odloči o podaljšanju pridržanja zadevnega državljana, o možnosti nadomestitve pridržanja z manj prisilnim ukrepom ali o izpustitvi tega državljana, in da se tako navedeni organ lahko opre na dejstva in dokaze, ki mu jih je predložil upravni organ, ki je pred njim začel postopek, in na morebitne dejstva, dokaze ter pripombe, ki so mu predloženi med tem postopkom.**

3. **Člen 15(1) in (6) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, v skladu s katero je mogoče začetno šestmesečno obdobje pridržanja podaljšati zgolj iz razloga, da zadevni državljan tretje države nima osebnih dokumentov. Predložitveno sodišče mora v posameznem primeru sàmo presoditi dejanske okoliščine konkretne zadeve, da bi ugotovilo, ali je zoper tega državljana mogoče učinkovito uporabiti manj prisilen ukrep oziroma ali obstaja nevarnost njegovega pobega.**

4. **Člen 15(6)(a) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da se lahko šteje, da državljan tretje države, ki v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ni pridobil osebnega dokumenta, ki bi omogočil njegovo odstranitev iz zadevne države članice, „nezadostno sodeluje“ v smislu te določbe, le če je iz preučitve ravnanja navedenega državljana**

v obdobju pridržanja razvidno, da ta ni sodeloval pri izvajanju postopka odstranitve in da je verjetno, da bo ta postopek zaradi tega ravnanja trajal dlje, kot je bilo predvideno, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

5. **Direktivo 2008/115 je treba razlagati tako, da državi članici državljanu tretje države, ki nima osebnih dokumentov in takih dokumentov od države izvora ni pridobil, potem ko ga je nacionalno sodišče izpustilo, ker ni več upravičeno pričakovati njegove odstranitve v smislu člena 15(4) te direktive, ni treba izdati nevezanega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki podeljuje pravico do prebivanja. Vendar mora ta država članica v takem primeru navedenemu državljanu izdati pisno potrdilo o njegovem položaju.**

Podpisi