Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 26. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav – Direktiva 2008/115/ES – Člen 11(2) – Odločba o prepovedi vstopa, sprejeta pred začetkom veljavnosti te direktive in ki zadeva daljše trajanje kot tisto, določeno z navedeno direktivo – Začetek obdobja prepovedi vstopa“

V zadevi C-225/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) z odločbo z dne 29. marca 2016, ki je na Sodišče prispela 22. aprila 2016, v kazenskem postopku zoper

Mosso Ouhramija,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča, v funkciji sodnika drugega senata, A. Prechal, C. Toader, sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. marca 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za M. Ouhramija S. J. van der Woude, odvetnik,

– za nizozemsko vlado C. S. Schillemans, M. Gijzen in M. Bulterman, agentke,

– za dansko vlado C. Thorning in M. Wolff, agenta,

– za Evropsko komisijo C. Cattabriga in R. Troosters, agenta,

– za švicarsko vlado C. Bichet, agentka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 18. maja 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 11(2) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, začetega zoper Mosso Ouhramija – rojenega v Alžiriji leta 1979 in ki naj bi bil državljan te tretje države – ker je v letih 2011 in 2012 prebival na Nizozemskem, medtem ko je vedel, da je bil z odločbo, sprejeto leta 2002, razglašen za nezaželenega.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 2, 4, 6, 10, 11 in 14 Direktive 2008/115 je navedeno:

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

[…]

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

[…]

(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. Pri uporabi standardnih obrazcev za izdajo odločb v zvezi z vrnitvijo, kot so odločbe o vrnitvi ter, če so izdane, odločbe o prepovedi vstopa in določbe o odstranitvi, bi morale države članice upoštevati navedeno načelo in v celoti ravnati v skladu z vsemi veljavnimi določbami te direktive.

[…]

(10) Če ni razlogov, zaradi katerih bi lahko verjeli, da bi bil namen postopka vračanja s tem ogrožen, bi morala imeti prostovoljna vrnitev prednost pred prisilno vrnitvijo, omogočiti pa bi bilo treba tudi obdobje za prostovoljni odhod. […]

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

[…]

(14) Učinki nacionalnih ukrepov vračanja bi morali na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, dobiti evropsko razsežnost. Trajanje prepovedi vstopa bi bilo treba določiti ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera, običajno pa naj ne bi bila daljša od petih let. V tem okviru bi

bilo treba posebej upoštevati dejstvo, da je bila za zadevnega državljana tretje države že izdana več kot ena odločba o vrnitvi ali odredba o odstranitvi ali da je ta državljan vstopil na ozemlje države članice med prepovedjo vstopa.“

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 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

2. ‚nezakonito prebivanje‘ pomeni prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

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

   – državo izvora, ali

   – državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali

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

4. ‚odločba o vrnitvi‘ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;

5. ‚odstranitev‘ pomeni izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice;

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;

[…]

8. ‚prostovoljni odhod‘ pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi;

[…]“

6 Člen 6 Direktive 2008/115, 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.

[…]

6. Ta direktiva državam članicam ne preprečuje sprejetja odločitve o prenehanju zakonitega prebivanja skupaj z odločbo o vrnitvi in/ali odločbo o odstranitvi in/ali prepovedjo vstopa v enotni upravni ali sodni odločbi ali aktu, kakor je predvideno v njihovi nacionalni zakonodaji, brez poseganja v postopkovne varovalne ukrepe iz poglavja III in iz drugih ustreznih določb zakonodaje [Unije] in nacionalne zakonodaje.“

7 Člen 7 te direktive, naslovljen „Prostovoljni odhod“, 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. […]

[…]

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.“

8 Člen 8 navedene direktive, naslovljen „Odstranitev“, 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.

[…]

3. Države članice lahko sprejmejo ločeno upravno ali sodno odločbo ali akt, ki odreja odstranitev.

[…]“

9 Člen 11 iste direktive, naslovljen „Prepoved vstopa“, določa:

„1. 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.

2. Trajanje prepovedi vstopa se določi ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera in načeloma ne traja več kot pet let. Pet let se lahko prekorači, če državljan tretje države predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti.

3. Države članice preučijo preklic ali začasen odlog prepovedi vstopa, če lahko državljan tretje države, za katerega je bila izdana prepoved vstopa v skladu z drugim pododstavkom odstavka 1, dokaže, da je zapustil ozemlje države članice v celoti v skladu z odločbo o vrnitvi.

[…]“

10 Člen 12 Direktive 2008/115, naslovljen „Oblika“, v prvem pododstavku odstavka 1 določa:

„Odločbe o vrnitvi in, če so bile izdane, odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi se izdajo v pisni obliki ter navajajo dejanske in pravne razloge ter informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.“

11 V skladu s členom 20 Direktive 2008/115 države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 24. decembra 2010.

Nizozemsko pravo

12 Na podlagi člena 67(1) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000, v nadaljevanju: Vw) – v različici, veljavni leta 2002 – je bilo mogoče tujca razglasiti za nezaželenega:

„(a) če na Nizozemskem [ni prebival] zakonito in če je večkrat storil dejanja, ki so kazniva na podlagi tega zakona;

(b) če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena zaporna kazen treh ali več let,

(c) če [je pomenil] grožnjo za javni red ali državno varnost,

(d) na podlagi mednarodne pogodbe ali

(e) v interesu mednarodnih odnosov Nizozemske“.

13 V skladu s členom 68 Vw – v različici, veljavni leta 2002 – se je razglasitev nezaželenosti na prošnjo tujca preklicala, če je prebival neprekinjeno deset let zunaj Nizozemske in v tem obdobju ni nastal noben razlog iz člena 67(1) tega zakona.

14 Vw je bil nato spremenjen zaradi prenosa Direktive 2008/115.

15 Člen 61(1) Vw, ki je trenutno veljaven, določa, da mora tujec, ki na Nizozemskem ne prebiva zakonito ali ne prebiva več zakonito, prostovoljno zapustiti to državo v roku iz člena 62 Vw, katerega odstavka 1 in 2 prenašata člen 7(1) in (4) Direktive 2008/115.

16 Člen 66a Vw, katerega namen je prenos člena 11(2) Direktive 2008/115, v odstavku 1 določa, da se tujcu, ki Nizozemske ni prostovoljno zapustil v roku, določenem za to, izda prepoved vstopa.

17 V skladu s členom 66a(4) Vw se prepoved vstopa izda za določeno obdobje največ petih let, razen če tujec pomeni resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti. To obdobje je treba izračunati od datuma, ko je tujec dejansko zapustil Nizozemsko.

18 Na podlagi člena 66a(7) Vw tujec, za katerega velja prepoved vstopa, ne more nikakor prebivati zakonito:

„(a) če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena zaporna kazen treh let ali več,

(b) če pomeni grožnjo za javni red ali državno varnost,

(c) če pomeni resno grožnjo v smislu odstavka 4 ali

(d) če mu je treba na podlagi mednarodne pogodbe ali v interesu mednarodnih odnosov Nizozemske prepovedati vsakršno prebivanje.“

19 V skladu s členom 197 Wetboek van Strafrecht (kazenski zakonik) – v različici, ki izhaja iz zakona z dne 10. marca 1984 (Stb. 1984, št. 91) in ki velja za spor v glavni stvari – se lahko tujcu, ki prebiva na Nizozemskem, čeprav ve oziroma ima resne razloge za domnevanje, da je bil v skladu z zakonsko določbo razglašen za nezaželenega, med drugim izreče kazen zapora največ šest mesecev.

20 Ta člen 197 – v zdaj veljavni različici, ki izhaja iz zakona z dne 15. decembra 2011 (Stb. 2011, št. 663) – določa, da se lahko tujcu, ki prebiva na Nizozemskem, čeprav ve oziroma ima resne razloge za domnevanje, da je bil v skladu z zakonsko določbo razglašen za nezaželenega ali da mu je bila izrečena prepoved vstopa v skladu s členom 66a(7) Vw, prav tako med drugim izreče kazen zapora največ šest mesecev.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

21 Z odločbo Minister voor Vreemdelingenzaken en Immigratie (minister za vprašanja, ki se nanašajo na tujce in priseljevanje, Nizozemska) z dne 22. oktobra 2002 je bil M. Ouhrami razglašen za nezaželenega. V tej odločbi je navedeni minister ugotovil, da je bil M. Ouhrami med letoma 2000 in 2002 petkrat kazensko obsojen na skupaj več kot 13 mesecev zapora zaradi velike tatvine, prikrivanja in posedovanja trdih drog. Na podlagi tega je minister za vprašanja, ki se nanašajo na tujce in priseljevanje, odločil, da M. Ouhrami predstavlja grožnjo za javni red, in ga zato razglasil za nezaželenega. Zato je moral M. Ouhrami po eni strani zapustiti Nizozemsko – sicer bi lahko bil izgnan – ter po drugi strani, ker je bil za nezaželenega razglašen med drugim zaradi kaznivega dejanja s področja prepovedanih drog, prebivati zunaj Nizozemske deset zaporednih let. To obdobje bi v skladu z navedeno odločbo začelo teči v trenutku, ko bi M. Ouhrami dejansko zapustil Nizozemsko.

22 Odločba o razglasitvi M. Ouhramija za nezaželenega mu je bila vročena 17. aprila 2003. Ker odločba ni bila izpodbijana, je postala dokončna 15. maja 2003. Vendar M. Ouhrami Nizozemske ni zapustil, pri čemer je zatrjeval, da nima ustreznih potnih dokumentov.

23 V letih 2011 in 2012 je bilo sedemkrat ugotovljeno, da je M. Ouhrami prebival v Amsterdamu (Nizozemska) – in je s tem kršil navedeno odločbo – čeprav je vedel, da je bil razglašen za nezaželenega, tako ravnanje pa je kaznivo na podlagi člena 197 kazenskega zakonika.

24 Ker je za ta ravnanja prvostopenjsko sodišče M. Ouhradiju dosodilo zaporno kazen, je pri Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu, Nizozemska) vložil pritožbo, v kateri je zatrjeval, da je bila z naložitvijo takšne kazni kršena Direktiva 2008/115, in sicer ker postopek, določen s to direktivo, ni bil izpeljan v celoti.

25 Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu) je presodilo, da naložitev nepogojne zaporne kazni državljanu tretje države v smislu člena 3(1) Direktive 2008/115, ki je bil razglašen za nezaželenega in ki, ne da bi imel tehtne razloge, da se ne bi vrnil, nezakonito prebiva na Nizozemskem, krši to direktivo, če faze postopka vračanja, določene v tej direktivi, še niso bile izpeljane. Naložitev te kazni naj bi namreč ogrožala uresničitev cilja, ki mu sledi ta direktiva, in sicer uvedbo učinkovite politike odstranitev v državi članici nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

26 Poleg tega je navedeno sodišče ugotovilo, da je bil v obravnavani zadevi postopek vračanja izpeljan v celoti. Pri tem je opozorilo na to:

– da je Dienst Terugkeer en Vertrek (urad za vračanje in zapustitev države, Nizozemska) z M. Ouhramijem opravil 26 razgovorov glede njegove vrnitve,

– da se je o M. Ouhramiju večkrat poizvedovalo pri organih Alžirije, Maroka in Tunizije, vendar nobena od teh držav ni odgovorila pozitivno,

– da so bile prek Interpola opravljene številne poizvedbe, zlasti v zvezi s prstnimi odtisi,

– da se je pri M. Ouhramiju poskušala opraviti jezikovna analiza

– da so bili opravljeni vsi postopki urada za vračanje in zapustitev države v zvezi z odstranitvijo,

– da vendar nič od tega ni privedlo do odstranitve M. Ouhramija, saj ni hotel sodelovati.

27 Na podlagi tega je Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu) odločilo, da so se pristojni organi dovolj potrudili, da bi ugotovili identiteto M. Ouhramija in poskrbeli za njegovo odstranitev v njegovo državo izvora. Zato je navedeno sodišče razsodilo, da je bil postopek vračanja v obravnavani zadevi končan in da zato zaporna kazen, izrečena M. Ouhramiju, ni v nasprotju z Direktivo 2008/115. Navedeno sodišče je zavrnilo trditve M. Ouhramija ter ga obsodilo na zaporno kazen dveh mesecev.

28 M. Ouhrami je nato vložil kasacijsko pritožbo pri Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske).

29 M. Ouhrami s svojo kasacijsko pritožbo ne izpodbija ugotovitve Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu) glede tega, da je bil postopek vračanja, določen z Direktivo 2008/115, izpeljan v celoti. Vendar pa zadnjenavedenemu sodišču očita, da ga je neupravičeno obsodilo, saj naj po njegovem mnenju odločba ministra z dne 22. oktobra 2002, s katero je bil razglašen za nezaželenega, ne bi imela več pravnih posledic v času dejanskega stanja, obravnavanega v postopku v glavni stvari. V zvezi s tem M. Ouhrami zatrjuje, da je to odločbo treba izenačiti z odločbo o prepovedi vstopa, ki je začela učinkovati z dnem izdaje oziroma najkasneje, ko je zanjo izvedel, ter da na podlagi člena 11(2) Direktive 2008/115 prepoved vstopa v obravnavani zadevi ne bi smela trajati več kot pet let, tako da prepoved vstopa v letih 2011 in 2012 ni več veljala.

30 Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) ugotavlja, da je v skladu z njegovo lastno sodno prakso treba iz sodbe z dne 19. septembra 2013, Filev in Osmani (C-297/12, EU:C:2013:569), sklepati, da je odločbo o nezaželenosti, sprejeto pred začetkom veljavnosti Direktive 2008/115 ali pred potekom roka za prenos te direktive, treba izenačiti s prepovedjo vstopa, kot je opredeljena v členu 3(6) te direktive. Po poteku tega roka naj torej načeloma najdaljše trajanje te odločbe v skladu s členom 11(2) navedene direktive ne bi smelo preseči pet let. Zaradi te izenačitve naj bi se pojavilo vprašanje, kdaj začne teči rok trajanja prepovedi vstopa.

31 Predložitveno sodišče v tem okviru poudarja, da člen 197 kazenskega zakonika – v različici, upoštevni za zadevo v glavni stvari – za kaznivo ne določa sámo nespoštovanje odločbe o vrnitvi, ampak prebivanje na Nizozemskem, čeprav tujec ve oziroma ima resne razloge za domnevanje, da je bil razglašen za nezaželenega.

32 V teh okoliščinah je Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 11(2) Direktive [2008/115] razlagati tako, da se tam navedeno obdobje petih let računa:
   (a) od trenutka, ko je bila izdana prepoved vstopa (ali retroaktivno: razglasitev nezaželenosti, ki je s to prepovedjo izenačena), ali
   (b) od trenutka, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje – povedano na kratko – držav članice Evropske unije, ali
   (c) od katerega koli drugega trenutka?

2. Ali je treba člen 11(2) Direktive [2008/115] glede na uporabo prehodnih določb razlagati tako, da navedena določba povzroči, da sklepi, ki so bili izdani pred začetkom veljavnosti te direktive in katerih pravna posledica je, da mora naslovnik prebivati zunaj Nizozemske deset zaporednih let, medtem ko se prepoved vstopa določi glede na okoliščine posameznega primera in zoper katero je bilo mogoče vložiti pravno sredstvo, ne morejo več imeti pravnih posledic, če trajanje te obveznosti v trenutku, ko je bilo treba to direktivo prenesti, ali v trenutku, ko je bilo ugotovljeno, da naslovnik tega sklepa prebiva na Nizozemskem, presega trajanje, ki je navedeno v tej določbi?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

33 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(2) Direktive 2008/115 razlagati tako, da se trajanje prepovedi vstopa, navedeno v tej določbi in ki načeloma ne traja več kot pet let, določi od trenutka, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje držav članic, ali od katerega koli drugega trenutka.

34 To vprašanje v okviru spora o glavni stvari se zastavlja v zvezi z odločbo, ki je bila sprejeta pred potekom roka za prenos Direktive 2008/115 in s katero je bil M. Ouhrami razglašen za nezaželenega, pri čemer je iz te odločbe kot pravna posledica izhajala obveznost za M. Ouhramija, da po eni strani zapusti Nizozemsko in po drugi strani prebiva deset zaporednih let zunaj te države članice. Ni sporno, da po sprejetju navedene odločbe M. Ouhrami nikoli ni zapustil Nizozemske ter da je bil po poteku roka za prenos na prvi in pritožbeni stopnji obsojen na zaporno kazen zaradi nespoštovanja te odločbe.

35 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče presodilo, da se Direktiva 2008/115 uporablja za učinke – nastale po datumu začetka njene uporabe v zadevni državi članici – odločb o prepovedi vstopa, sprejetih v skladu z nacionalnimi pravili, ki so se uporabljala pred tem datumom. Namreč, čeprav navedena direktiva ne vsebuje nobene določbe o prehodni ureditvi odločb o prepovedi vstopa, sprejetih pred začetkom njene veljavnosti, je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da se novo pravilo, razen izjem, takoj uporabi za prihodnje učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2013, Filev in Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, točke od 39 do 41).

36 Iz navedenega izhaja, da se določbe Direktive 2008/115 uporabljajo za odločbo o prepovedi vstopa, ki je obravnavana v sporu o glavni stvari.

37 V skladu s členom 11(2) Direktive 2008/115 se trajanje prepovedi vstopa določi ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera in načeloma ne traja več kot pet let. Pet let pa se lahko prekorači, če državljan tretje države predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti.

38 Za razlago te določbe je treba naprej opomniti, da tako iz zahteve po enotni uporabi prava Unije kot iz načela enakosti izhaja, da je treba posamezno določbo tega prava, ki se za opredelitev svojega smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji, in sicer ob upoštevanju med drugim okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki ga zadevna ureditev uresničuje (glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 2008, Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, točka 42 in navedena sodna praksa).

39 Kot pa izhaja iz uvodne izjave 14 Direktive 2008/115, je namen uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, dati evropsko razsežnost učinkom nacionalnih ukrepov vračanja.

40 Čeprav Direktiva 2008/115 izrecno ne določa trenutka, od katerega je treba šteti trajanje prepovedi vstopa, pa iz njenega namena – in splošneje iz cilja te direktive, in sicer določiti skupne standarde in postopke, da se zagotovi učinkovito vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo, in to na način, da se spoštujejo njihove temeljne pravice – ter iz odsotnosti kakršnekoli napotitve na nacionalno pravo izhaja, da v nasprotju s trditvami danske vlade določitve tega trenutka ni mogoče prepustiti v presojo vsaki državi članici.

41 Kot je namreč v bistvu poudarila generalna pravobranilka v točki 49 sklepnih predlogov, če bi dovolili, da prepovedi vstopa, katerih pravna podlaga je zbir harmoniziranih pravil na evropski ravni, začnejo pravno učinkovati in prenehajo veljati v različnem trenutku, odvisno od različne izbire držav članic v njihovi nacionalni zakonodaji, bi to ogrozilo cilj tako Direktive 2008/115 kot takšnih prepovedi vstopa.

42 Na vprašanje, kateri natančno je trenutek, od katerega prepoved vstopa začne pravno učinkovati in od katerega je treba določiti potek te prepovedi, je treba odgovoriti z vidika besedila, sistematike in cilja Direktive 2008/115.

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

44 V skladu s členom 11(1) Direktive 2008/115 se odločbam o vrnitvi priloži prepoved vstopa, če obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno ali obveznost vrnitve ni bila spoštovana. V drugih primerih se odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa.

45 Iz besedila teh določb in iz uporabe izraza „prepoved vstopa“ izhaja, da je takšna prepoved namenjena dopolnitvi odločbe o vrnitvi, pri čemer zadevni osebi za določeno obdobje prepoveduje, da po svoji „vrnitvi“ v smislu člena 3, točka 3, Direktive 2008/115 in torej po njegovem odhodu z ozemlja države članice ponovno vstopi na to ozemlje in da tam dalje prebiva. Da bi takšna prepoved začela učinkovati, mora zadevna oseba predhodno zapustiti navedeno ozemlje.

46 Ta razlaga je podkrepljena s sistematiko Direktive 2008/115.

47 V zvezi s tem je treba poudariti, da iz določb, navedenih v točkah 43 in 44 te sodbe, ter zlasti iz uvodne izjave 6, člena 6(1) in (6), člena 8(1) in (3), člena 11(3), prvi pododstavek, in člena 12(1) te direktive izhaja, da ta direktiva jasno razlikuje med na eni strani odločbo o vrnitvi in morebitno odločbo o odstranitvi ter na drugi strani prepovedjo vstopa.

48 Tako se v skladu s členom 3, točka 4, in členom 6(1) Direktive 2008/115 z odločbo o vrnitvi začetno nezakonito prebivanje zadevne osebe razglasi za nezakonito ter slednji naloži obveznost vrnitve. V tej odločbi se – ob uporabi člena 7(1) te direktive in če niso podane izjeme iz člena 7(4) le-te – določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod zadevne osebe. Če tako obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v odobrenem obdobju, države članice v skladu s členom 8(1) in (3) navedene direktive sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi tako, da sprejmejo odločbo o odstranitvi, to je ločeno upravno ali sodno odločbo ali akt, ki odreja izvršitev obveznosti vrnitve.

49 Iz navedenega izhaja, da – do trenutka prostovoljne ali prisilne izvršitve obveznosti vrnitve in posledično trenutka dejanske vrnitve zadevne osebe v državo izvora, ali državo tranzita, ali drugo tretjo državo v smislu člena 3, točka 3, Direktive 2008/115 – nezakonito prebivanje zadevne osebe

ureja odločba o vrnitvi, in ne prepoved vstopa, ki začne učinkovati šele od tega trenutka, in sicer s prepovedjo zadevni osebi, da se v določenem obdobju po njeni vrnitvi vrne in ponovno prebiva na ozemlju držav članic.

50 Zato, čeprav Direktiva 2008/115 na podlagi člena 6(6) državam članicam daje možnost, da hkrati sprejmejo odločbo o vrnitvi in prepoved vstopa, pa vendarle iz sistematike te direktive jasno izhaja, da sta ti odločbi različni, pri čemer se s prvo odziva na začetno nezakonito prebivanje, druga pa zadeva morebitno naknadno prebivanje ter ga naredi za nezakonitega.

51 Morebitna prepoved vstopa je tako način za povečanje učinkovitosti politike Unije na področju vračanja, in sicer z zagotavljanjem, da se državljan tretje države, čigar prebivanje je nezakonito, določeno obdobje po svoji odstranitvi ne more več zakonito vrniti na ozemlje držav članic.

52 Ta namen člena 11 Direktive 2008/115 in splošni cilj te direktive, ki je naveden v točki 40 te sodbe, bi bila ogrožena, če bi se takšen prebivalec na podlagi zavračanja izpolnitve obveznosti vrnitve in sodelovanja v postopku odstranitve lahko izognil – v celoti ali deloma – pravnim posledicam prepovedi vstopa, do česar bi prišlo, če bi obdobje, ko se uporabi takšna prepoved vstopa, lahko teklo in preteklo med tem postopkom.

53 Iz besedila, sistematike in cilja Direktive 2008/115 tako izhaja, da obdobje prepovedi vstopa začne teči šele od datuma, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje držav članic.

54 Glede vprašanja, ali Direktiva 2008/115 v položaju, kakršen je obravnavan v postopku v glavni stvari, nasprotuje izreku zaporne kazni za kršitev odločbe, s katero je bila zadevna oseba razglašena za nezaželeno in katere učinki so bili predstavljeni v točki 34 te sodbe, je treba opozoriti, da je Sodišče presodilo, da država članica lahko kazensko sankcionira kršitve prepovedi vstopa, ki spada na področje uporabe te direktive, le če je ohranitev učinkov te prepovedi v skladu s členom 11 te direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 2013, Filev in Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, točka 37, in z dne 1. oktobra 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, točka 31).

55 Vendar, ker M. Ouhrami po sprejetju odločbe, s katero je bil razglašen za nezaželenega, ni zapustil Nizozemske in ker v odločbi določena obveznost vrnitve posledično ni bila nikoli izvršena, je M. Ouhrami v nezakonitem položaju, ki izvira iz začetnega nezakonitega prebivanja, ne pa iz naknadnega nezakonitega prebivanja – le-to bi bilo posledica kršitve prepovedi vstopa v smislu člena 11 Direktive 2008/115.

56 V zvezi s tem je treba opomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Direktiva 2008/115 zakonodaji države članice, po kateri se začetno nezakonito prebivanje kaznuje s kazenskimi sankcijami, nasprotuje v delu, v katerem ta zakonodaja omogoča zaporno kazen za državljana tretje države, ki sicer nezakonito prebiva na ozemlju navedene države članice in tega ozemlja ni pripravljen zapustiti prostovoljno, vendar zanj niso bili odrejeni prisilni ukrepi iz člena 8 te direktive. Vendar pa je Sodišče pojasnilo, da navedena direktiva ne nasprotuje zakonodaji, ki omogoča zaporno kazen za državljana tretje države, za katerega se je uporabil postopek vračanja, uveden z navedeno direktivo, in ki brez upravičenega razloga za nevrnitev nezakonito prebiva na navedenem ozemlju (glej v tem smislu sodbi z dne 6. decembra 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, točka 50, in z dne 7. junija 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, točki 52 in 54).

57 Iz spisa, ki je na voljo Sodišču, pa izhaja po eni strani, da je Gerechtshof Amsterdam (pritožbeno sodišče v Amsterdamu) v okviru postopka v glavi stvari razsodilo, da se v obravnavani zadevi postopek vračanja lahko šteje za končan in da zato izrek zaporne kazni za zadevna ravnanja ni bil v nasprotju z Direktivo 2008/115, in po drugi strani, da ta ugotovitev – iz katere naj bi izhajalo, da so pogoji, določeni s sodno prakso, navedeno v prejšnji točki, v obravnavani zadevi izpolnjeni – v okviru kasacijske pritožbe, vložene pred predložitvenim sodiščem, ni bila izpodbijana, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

58 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je člen 11(2) Direktive 2008/115 treba razlagati tako, da se trajanje prepovedi vstopa, navedeno v tej določbi in ki načeloma ne traja več kot pet let, določi od trenutka, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje držav članic.

Drugo vprašanje

59 Kot je predložitveno sodišče navedlo v predložitveni odločbi, se drugo vprašanje zastavlja samo, če bi Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo, da je trajanje prepovedi vstopa, določeno v členu 11(2) Direktive 2008/115, treba določiti ne od datuma, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje držav članic, ampak od prejšnjega datuma, kakršen je datum izreka te prepovedi. Namreč, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 64 sklepnih predlogov, bi le v tem primeru to vprašanje bilo upoštevno za rešitev spora o glavni stvari.

60 Zato na drugo vprašanje ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 11(2) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je treba razlagati tako, da se trajanje prepovedi vstopa, navedeno v tej določbi in ki načeloma ne traja več kot pet let, določi od trenutka, ko je zadevna oseba dejansko zapustila ozemlje držav članic.

Podpisi