

Zadeva C-636/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

24. oktober 2023

Predložitveno sodišče:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

16. oktober 2023

Tožeča stranka:

W

Tožena stranka:

Belgische Staat

Predmet postopka v glavni stvari

Tožeča stranka je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo za odpravo odločbe o vrnitvi. Tej tožbi je bilo s sodbo ugodeno, saj je bila odločitev glede tega, da se ne odobri rok za prostovoljno vrnitev, pomanjkljivo obrazložena. Tožena stranka je zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo pri Raad van State (državni svet, Belgija), ki je vrhovno upravno sodišče. Predložitveno sodišče mora po tem, ko je bila v postopku s kasacijsko pritožbo njegova prva sodba razveljavljena, ponovno odločiti o odločbi o vrnitvi.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je odobritev roka za vrnitev le ukrep za izvršitev odločbe o vrnitvi ali pa je njen sestavni element, zoper katerega mora biti na voljo pravno sredstvo in katerega odprava pripelje do tega, da je odločba o vrnitvi neveljavna v celoti. Odgovor na to vprašanje vpliva tudi na pogoje, pod katerimi je po potrebi mogoče izreči prepoved vstopa. Člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

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

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

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

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

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba izraza „se določi ustrezno obdobje“ iz člena 7[(1), prvi pododstavek,] in „obveznost vrnitve“ iz člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 razlagati tako, da je določitev roka ali v vsakem primeru neodobritev roka v okviru obveznosti vrnitve bistveni element odločbe o vrnitvi, tako da je v primeru ugotovitve, da je ta rok nezakonit, odločba o vrnitvi neveljavna v celoti in je treba izdati novo odločbo o vrnitvi?

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

Navedene določbe prava Unije in navedena sodna praksa sodišča Unije

Člen 3, točke 4, 6 in 8, člen 6(1), člen 7(1) in (4), člen 8(1), (2) in (4), člen 11(1) ter člen 13 Direktive 2008/115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav

Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Sodbe Sodišča z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, točke 46, 47, 49, 50 in 54); z dne 28. aprila 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, točke od 35 do 38 in 51); z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, točka 51), in z dne 14. maja 2020, Országos Ideen rendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, točka 115)

Navedene določbe nacionalnega prava

Naslednji členi Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) (zakon o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev (v nadaljevanju: zakon o tujcih)):

člen 1(1), točki 6 in 8, s katerim je prenesen člen 3, točki 4 in 6, Direktive 2008/115 in ki opredeljuje pojma „odločba o odstranitvi“ in „prepoved vstopa“

člen 7, točki 1 in 3, na podlagi katerega je nacionalnemu organu omogočeno, da izda odločbo o vrnitvi, če tujec nima zahtevanih dokumentov in če bi lahko s svojim ravnanjem ogrozil javni red ali javno varnost

člen 74/11(1): „Trajanje prepovedi vstopa se določi glede na vse okoliščine posameznega primera. Odločbi o odstranitvi se priloži prepoved vstopa za največ tri leta [...], če ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev, [...] [in] za več kot pet let, če državljan tretje države pomeni resno grožnjo za javni red ali javno varnost.“

člen 74/14 „(1): V odločbi o odstranitvi je določen tridesetdnevni rok za zapustitev ozemlja. [...] (2) Dokler teče rok za prostovoljno vrnitev, je državljan tretje države zaščiten pred prisilno odstranitvijo. (3) Odstopanje od roka iz odstavka 1 je možno, če [...] obstaja nevarnost pobega ali [...] če državljan tretje države pomeni resno grožnjo za javni red ali javno varnost [...]. V tem primeru se v odločbi o odstranitvi določi rok, krajši od sedem dni, oziroma se rok sploh ne določi.“

sodba, izdana v postopku s kasacijsko pritožbo, Raad van State (državni svet) št. 254.377 z dne 1. septembra 2022

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka, maroški državljan, je bila 7. junija 2019 obsojena na zaporno kazen zaradi kaznivega dejanja v zvezi s prepovedanimi drogami. Belgija ji je 18. julija 2019 odredila, naj zapusti belgijsko ozemlje (v nadaljevanju: odločba o vrnitvi) ter ji izrekla prepoved vstopa v trajanju osmih let.
- 2 V obrazložitvi odločbe o vrnitvi je bilo navedeno, da tožeča stranka nima veljavnega dovoljenja za prebivanje ter da obstaja nevarnost, da bi njeno ravnanje

lahko ogrozilo javni red, in da obstaja glede nje nevarnost pobega. Zaradi te nevarnosti ji ni bil odobren rok za prostovoljno vrnitev.

- 3 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (svet za spore v zvezi s tujci, Belgija; v nadaljevanju: svet) je ugodil tožbi za odlog izvršitve in odpravo odločbe o vrnitvi in prepovedi vstopa, ki ju je vložila tožeča stranka. Tožena stranka je nato pri Raad van State (državni svet) vložila kasacijsko pritožbo, in sicer le zoper odpravo odločbe o vrnitvi, ne pa zoper odpravo prepovedi vstopa. To sodišče je glede na predmet kasacijske pritožbe sodbo razveljavilo le v delu, ki se je nanašal na odločbo o vrnitvi. Raad (svet) mora zdaj ponovno odločiti o tej odločbi o vrnitvi.
- 4 Raad (svet) je sprva odločbo o vrnitvi odpravil, ker je bila zavrnitev odobritve roka za prostovoljno vrnitev pomanjkljivo obrazložena. Nevarnost za ogrožanje javnega reda in nevarnost pobega tožeče stranke naj se namreč v nasprotju s sodno prakso Sodišča ne bi presojala posamično. Ker naj bi bila odločitev o neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev bistveni ali sestavni element odločbe o vrnitvi, je bilo treba to odločbo odpraviti v celoti.
- 5 Raad van State (državni svet) pa je nasprotno v sodbi, izdani v postopku s kasacijsko pritožbo, presodil, da je rok za prostovoljno vrnitev le ukrep za izvršitev, ker je pravni položaj tožeče stranke ob izdaji odločbe o vrnitvi že obstajal in ker njeno prebivanje nikakor ni bilo zakonito. Rok naj torej ne bi bil sestavni element odločbe o vrnitvi. Raad (svet) naj bi torej s tem, da je ugotovil nasprotno, kršil člena 7 in 74/14 zakona o tujcih.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Tožeča stranka meni, da je odločba o vrnitvi upravna odločba, ki je neločljiva celota, ki pa mora vsebovati dva elementa, in sicer razlog za odločbo o vrnitvi in rok za izvršitev. V zvezi s tem se sklicuje na člen 3, točki 4 in 8, Direktive 2008/115. Posledica očitne nezakonitosti v obrazložitvi glede tega, da se ne odobri rok za prostovoljno vrnitev, naj bi bila nezakonitost celotne odločbe o vrnitvi. V skladu s sodbo Sodišča z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13), naj bi se lahko krajši rok za prostovoljno vrnitev odobril oziroma naj se tak rok sploh ne bi odobril le v izjemnih okoliščinah in naj bi moralo biti v tem primeru na voljo učinkovito pravno sredstvo.
- 7 Po mnenju tožene stranke je rok za izvršitev odločbe o vrnitvi le ukrep za izvršitev te odločbe, ki ne spreminja pravnega položaja tožeče stranke. V skladu s členom 7(1) Direktive 2008/115 naj bi države članice lahko določile, da se rok odobri le na zahtevo zadevnega državljana tretje države. Ta rok naj torej ne bi mogel biti bistveni element odločbe o vrnitvi. Zato naj izpodbijanje tega roka ali tega, da ni odobren, ne bi moglo povzročiti nezakonitosti odločbe o vrnitvi.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 8 Sodba Raad van State (državni svet) v tej zadevi ne učinkuje samo v posameznem primeru. V skladu z belgijskim pravom mora Raad (svet) slediti sodni praksi tega vrhovnega upravnega sodišča. Raad (svet), ki – če naj upošteva sodbe Raad van State (državni svet) – dvomi o razlagi sodne prakse Sodišča, meni, da je glede na primarnost prava Unije dolžan ugotoviti, ali je rešitev, ki jo predlaga Raad van State (državni svet), v skladu s pravom Unije.
- 9 Prvo vprašanje se nanaša na naravo odobritve roka za prostovoljno vrnitev. Po mnenju Raad van State (državni svet) ta rok pomeni le ukrep za izvršitev, ki ga ni mogoče izpodbijati, po mnenju Raad (svet) pa je bistveni element, katerega izpodbijanje je mogoče.
- 10 Raad (svet) vidi podporo za svoje stališče v sodbah El Drifi (C-61/11 PPU), Zh. in O. (C-554/13) ter Boudjlida (C-249/13). Čeprav Sodišče omenja ukrepe za „izvršitev odločb o vrnitvi“, morajo biti ti ukrepi skladni z načelom sorazmernosti, treba jih je sprejeti za vsak primer posebej, temeljiti morajo na nepristranskih merilih in zadevni osebi omogočiti, da pred izdajo odločbe izrazi svoje stališče. Iz tega naj bi bilo mogoče sklepati, da mora imeti tujec za zagotovitev polnega učinka člena 7(4) Direktive 2008/115 na voljo učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo o neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev.
- 11 Poleg tega naj bi bilo iz sodne prakse Sodišča mogoče sklepati, da pravni učinek take odločbe ni le to, da je v skladu s členom 8(2) Direktive 2008/115 mogoča takojšnja izvršitev, ampak tudi to, da ta odločba v skladu s členom 11(1)(a) te direktive vsebuje obveznost, da se ob izdaji odločbe o vrnitvi izreče prepoved vstopa. Če zoper neodobritev roka za vrnitev, ki je torej podlaga za prepoved vstopa, ni na voljo pravnega sredstva, pravnega sredstva ni na voljo niti zoper prepoved vstopa.
- 12 Drugo vprašanje je Raad (svet) postavil, ker mora po kasacijski pritožbi odločiti le o odločbi o vrnitvi, ne pa tudi o prvotni – odpravljeni – prepovedi vstopa, ki je temeljila na tej odločbi. V okviru preučitve tožbenega razloga, uperjenega zoper neodobritev roka za prostovoljno vrnitev, mora biti pojasnjeno, kako je treba razlagati izraza „se priloži“ iz člena 11(1) oziroma „skupaj z odločbo o vrnitvi“ iz opredelitve prepovedi vstopa iz člena 3, točka 6, Direktive 2008/115. To je pomembno za vprašanje, ali ima pristojni organ tudi zdaj še možnost ali obveznost, da po odpravi prvotne prepovedi vstopa v delu odločbe o vrnitvi, ki je ostal v veljavi, izreče novo prepoved vstopa, ali pa ob tej prejšnji odločbi o vrnitvi nove prepovedi vstopa ne more izreči.
- 13 Niti iz Direktive 2008/115 niti iz sodne prakse Sodišča ni jasno razvidno, koliko časa lahko mine med odločbo o vrnitvi in prepovedjo vstopa.
- 14 Sodišče je večkrat potrdilo obveznost iz člena 11(1) Direktive 2008/115, da se prepoved vstopa naveže na odločbo o vrnitvi, v kateri ni odobren rok za prostovoljno vrnitev. V skladu s Priročnikom Komisije o vračanju (UL 2017,

L 339, str. 83) je prepoved vstopa mogoče izreči tudi pozneje kot dodatni ukrep k že izdani odločbi o vrnitvi.

- 15 Vendar iz sodbe z dne 3. junija 2021, BZ (C-546/19), izhaja, da je iz besedila člena 11(1) Direktive 2008/115 razvidno, da se „prepoved vstopa“ šteje za „dopolnitev“ odločbe o vrnitvi. Zdi se, da izraz „dopolnitev“ pomeni, da se lahko prepoved vstopa naveže na odločbo o vrnitvi le istočasno ali v krajšem času.
- 16 Če izraza „skupaj z“ in „se priloži“ nasprotujeta temu, da se po daljšem času po izdaji odločbe o vrnitvi lahko izreče ali se mora izreči prepoved vstopa, se postavlja vprašanje, ali je treba prepoved vstopa izreči hkrati s tako odločbo o vrnitvi oziroma ali jo je treba izreči v ustrezno kratkem obdobju.
- 17 Če ta izraza temu ne nasprotujeta, se postavlja vprašanje, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva pomeni, da mora biti mogoče izpodbijati zakonitost odločitve o neodobritvi roka za prostovoljno vrnitev, če sicer ne bi bilo več mogoče izpodbijati zakonitosti pravne podlage prepovedi vstopa.
- 18 Tretje vprašanje je namenjeno presoji tožbenega razloga, ki se nanaša na neodobritev roka za prostovoljno vrnitev. Če je odgovor na prvo vprašanje, da je določitev roka v odločbi o vrnitvi izpodbojni pravni akt, in če se ugotovi, da je ta rok zaradi kršitve člena 7(4) Direktive 2008/115 nezakonit, ali to potem vodi do neveljavnosti odločbe o vrnitvi v celoti? Povedano drugače: ali je odločba o vrnitvi sestavljena iz ugotovitve o nezakonitem prebivanju na ozemlju in odločitve, da se – ali da se ne – odobri rok za prostovoljno vrnitev, in ali sta ta elementa med seboj neločljivo povezana?
- 19 Iz besede „in“ v opredelitvi odločbe o vrnitvi iz člena 3, točka 4, Direktive 2008/115 je mogoče sklepati, da je obveznost vrnitve – z določitvijo roka, v katerem mora priti do te vrnitve – bistveni ali sestavni element take odločbe. V skladu s sodbo Országos Ideen rendszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) je naložitev ali navedba obveznosti vrnitve eden od obeh elementov odločbe o vrnitvi. Če se v sodnem postopku ugotovi, da je bila določitev roka nezakonita, ali to spremeni bistveno točko odločbe o vrnitvi?
- 20 Zdi se, da je iz izraza „se določi ustrezno obdobje“ iz člena 7(1) Direktive 2008/115 razvidno, da mora odločba o vrnitvi vedno vsebovati določitev roka, medtem ko je iz določbe člena 7(1), da „[lahko] [d]ržave članice [...] v svoji nacionalni zakonodaji navedejo, da je tako obdobje zagotovljeno le, če zadevni državljani tretje države za to zaprosi“, mogoče sklepati, da določitev roka za izvršitev odločbe o vrnitvi ni bistveni ali sestavni element.
- 21 Opozoriti je treba, da Belgija ni uporabila možnosti, ki jo imajo države članice in ki je navedena v prejšnji točki, ter da Raad (svet) ni pristojen, da bi sam določil rok ali izdal novo odločbo o vrnitvi.

- 22 Raad (svet) meni, da se – če neodobritev roka ni bistveni element odločbe o vrnitvi – postavlja vprašanje, kakšna sta praktični obseg in izvršljivost odločbe o vrnitvi, pri kateri bi manjkal element, ki se nanaša na rok.

DELOVNI DOKUMENT