Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. ožujka 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika useljavanja – Status državljana trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom – Direktiva 2003/109/EZ – Članci 12. i 22. – Pojačana zaštita od udaljavanja – Primjenjivost – Državljanin treće zemlje koji boravi na području države članice koja nije ona koja mu je odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom – Odluka o udaljavanju u državu članicu koja mu je odobrila taj status, koju je donijela druga država članica zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti – Privremena zabrana ulaska na područje navedene druge države članice koju je izrekla ta država – Povreda obveze podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole boravka toj drugoj državi članici na temelju odredaba Poglavlja III. Direktive 2003/109 – Odluka o udaljavanju tog državljanina treće zemlje u zemlju njegova podrijetla koju je potonja država članica donijela zbog istih razloga”

U predmetu C-752/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), odlukom od 2. prosinca 2022., koju je Sud zaprimio 9. prosinca 2022., u postupku

EP

protiv

Maahanmuuttovirasto,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za finsku vladu, A. Laine i H. Leppo, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

– za Europsku komisiju, A. Katsimerou i T. Sevón, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. listopada 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. stavaka 1. i 3. te članka 22. stavka 3. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravci SL 2021., L 3, str. 41. i SL 2022., L 173, str. 133.), kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191., u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/109).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe EP, ruskog državljanina koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom koji mu je odobrila Republika Estonija, i Maahanmuuttovirasta (Ured za imigraciju, Finska, u daljnjem tekstu: Ured) u pogledu odluke o njegovu udaljavanju iz Finske u Rusiju koju je donio Ured zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/109

3 Uvodne izjave 4., 6., 16. i 21. Direktive 2003/109 glase:

„(4) Integracija državljana trećih zemalja koji imaju [dugotrajni boravak] u državama članicama ključni je element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja Zajednice koji je naveden u Ugovoru.

[…]

(6) Glavni kriterij za stjecanje statusa osobe s dugotrajnim [boravkom] trebalo bi biti trajanje [boravka] na državnom području države članice. [Boravak bi trebao biti zakonit i neprekinut] kako bi se dokazalo da se osoba trajno nastanila u toj zemlji. […]

[…]

(16) Osobe s dugotrajnim [boravkom] trebale bi uživati pojačanju zaštitu od protjerivanja. Ova se zaštita temelji na kriterijima utvrđenim u odlukama Europskog suda za ljudska prava. Kako bi se osigurala zaštita od protjerivanja, države članice trebale bi osigurati učinkovit pravni lijek.

[…]

(21) Država članica u kojoj osoba s dugotrajnim [boravkom] namjerava ostvariti svoje pravo [boravka] trebala bi imati mogućnost provjere ispunjava li dotična osoba uvjete za boravljenje na njezinom državnom području. Također, trebala bi imati i mogućnost provjere predstavlja li dotična osoba prijetnju javnom poretku, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju."

4 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet", određuje se:

„Ova Direktiva utvrđuje:

(a) uvjete pod kojima država članica odobrava i ukida status osobe s dugotrajnim boravkom i njemu pripadajuća prava državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njezinu državnom području; i

(b) uvjete boravka za državljane trećih zemalja koji imaju status osobe s dugotrajnim boravkom, u državama članicama koje nisu odobrile taj [dugotrajni boravak]."

5 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Definicije", glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove direktive:

[…]

(b) ‚osoba s dugotrajnim boravkom' znači svaki državljanin treće zemlje koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom kako je predviđeno člancima 4. do 7.;

(c) ‚prva država članica' znači država članica koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom;

(d) ‚druga država članica' znači svaka država članica koja nije ona koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom i u kojoj ta osoba s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak;

[…]"

6 Članak 3. te direktive, naslovljen „Područje primjene", u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području države članice."

7 Poglavlje II. Direktive 2003/109, koje obuhvaća njezine članke 4. do 13., sadržava skup pravila koja se odnose na status osobe s dugotrajnim boravkom u državi članici, osobito u području odobravanja i gubitka tog statusa.

8 U skladu s člankom 12. te direktive, naslovljenim „Zaštita od protjerivanja":

„1. Države članice mogu odlučiti protjerati osobu s dugotrajnim boravkom samo ako predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti.

[…]

3. Prije donošenja odluke o protjerivanju osobe s dugotrajnim boravkom, države članice uzimaju u obzir sljedeće čimbenike:

(a) trajanje boravka na njihovom državnom području;

(b) dob dotične osobe;

(c) posljedice za dotičnu osobu i članove njezine obitelji;

(d) veze sa zemljom boravka ili nepostojanje veza sa zemljom podrijetla.

[…]”

9 Poglavlje III. navedene direktive, naslovljeno „Boravak u drugim državama članicama”, sadržava njezine članke 14. do 23.

10 Članak 14. stavak 1. te direktive propisuje:

„Osoba s dugotrajnim boravkom stječe pravo na boravak na državnom području države članice koja joj nije odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom, za razdoblje duže od tri mjeseca, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u ovom poglavlju.”

11 Člankom 15. Direktive 2003/109, naslovljenim „Uvjeti za boravak u drugoj državi članici”, u stavku 1. određuje se:

„U najkraćem mogućem roku a najkasnije tri mjeseca nakon ulaska na državno područje druge države članice, osoba s dugotrajnim boravkom prijavljuje se kod nadležnih tijela te države članice za [dozvolu boravka].

[…]”

12 U članku 17. te direktive, naslovljenom „Javni poredak i javna sigurnost”, u stavku 1. određuje se:

„Države članice mogu odbiti zahtjeve za boravak koje su podnijele osobe s dugotrajnim boravkom ili članovi njihovih obitelji kada dotična osoba predstavlja prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti.

Pri donošenju odgovarajuće odluke, država članica razmatra ozbiljnost ili vrstu kaznenog djela protiv javnog poretka ili javne sigurnosti koje je počinila osoba s dugotrajnim boravkom ili član(-ovi) njezine obitelji, ili opasnost koju predstavlja dotična osoba.”

13 Člankom 22. navedene direktive, naslovljenim „Ukidanje [dozvole boravka] i obveza ponovnog prihvata”, predviđa se:

„1. Sve dok državljanin treće zemlje nije stekao status osobe s dugotrajnim boravkom, druga država članica može odlučiti odbiti produženje ili ukinuti [dozvolu boravka] te obvezati dotičnu osobu i članove njezine obitelji, u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom, uključujući postupke udaljenja, da napust[e] njezino državno područje u sljedećim slučajevima:

(a) iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti kako je definirano u članku 17.;

(b) ako uvjeti predviđeni člancima 14., 15. i 16. više nisu ispunjeni;

(c) ako državljanin treće zemlje ne boravi zakonito u dotičnoj državi članici.

2. Ako druga država članica donese jednu od mjera iz stavka 1., prva država članica bez odgode i bez formalnosti ponovno prihvaća osobu s dugotrajnim boravkom i članove njezine obitelji. Druga država članica o svojoj odluci obavješćuje prvu državu članicu.

3. Sve dok državljanin treće zemlje n[e] stekne status osobe s dugotrajnim boravkom i ne dovodeći u pitanje obvezu ponovnog prihvata iz stavka 2., druga država članica može donijeti odluku o udaljenju državljanina treće zemlje s područja [Europske u]nije, u skladu s i prema jamstvima iz članka 12., iz ozbiljnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti.

U takvim slučajevima, pri donošenju navedene odluk[e] druga država članica savjetuje se s prvom državom članicom.

Kada druga država članica donosi odluku o udaljenju dotičnog državljanina treće zemlje, poduzima sve primjerene mjere za učinkovitu provedbu te odluke. U takvim slučajevima druga država članica dostavlja prvoj državi članici odgovarajuće podatke u pogledu provedbe odluke o udaljenju.

[…]

4. Odluka o udaljenju ne smije biti popraćena stalnom zabranom boravka u slučajevima iz stavka 1. točaka (b) i (c).

5. Obveza ponovnog prihvata iz stavka 2. ne dovodi u pitanje mogućnost preseljenja osobe s dugotrajnim boravkom i članova njezine obitelji u treću državu članicu.”

Direktiva 2008/115/EZ

14 Članak 2. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), naslovljen „Područje primjene“, u stavku 1. predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

15 Članak 3. te direktive, naslovljen „Definicije”, određuje:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava […] druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici.

3. ‚vraćanje’ znači postupak vraćanja državljanina treće zemlje – bilo kao dobrovoljno prihvaćanje obveze na povratak ili prisilno – u:

– njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili

– državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili

– drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;

4. ‚odluka o vraćanju' znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;

[…]"

16 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Povoljnije odredbe", u stavku 2. određuje:

„Ova Direktiva ne dovodi u pitanje nijednu odredbu koja bi bila povoljnija za državljanina treće zemlje a koja je utvrđena pravnom stečevinom Zajednice u vezi imigracije i azila."

Finsko pravo

17 Ulkomaalaislaki (301/2004) (Zakon o strancima (301/2004)) od 30. travnja 2004. (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima) u članku 11. prvom stavku predviđa da je ulazak stranca, među ostalim, uvjetovan time da mu nije izrečena zabrana ulaska i da se ne smatra da predstavlja opasnost za javni poredak i javnu sigurnost.

18 U skladu s člankom 146. tog zakona, u smislu tog zakona „vraćanje" znači postupak udaljavanja tijekom kojeg državljanin treće zemlje, kojem je zabranjen ulazak ili u odnosu na kojeg je donesena odluka o udaljavanju ili protjerivanju, dobrovoljno napusti zemlju ili je iz nje udaljen u svoju zemlju podrijetla, u zemlju tranzita u skladu sa sporazumom ili drugim sporazumima o ponovnom primitku između Unije ili Finske i treće zemlje ili u drugu treću zemlju u koju se državljanin treće zemlje o kojem je riječ dobrovoljno odluči vratiti i na čije će mu područje biti dopušteno ući.

19 U skladu s člankom 148. prvim stavkom navedenog zakona, stranac se može udaljiti osobito ako ne ispunjava uvjete za ulazak na državno područje predviđene člankom 11. prvim stavkom tog zakona ili ako zbog kazne zatvora koja mu je izrečena ili drugog opravdanog razloga postoji sumnja da će počiniti kazneno djelo za koje je u Finskoj propisana kazna zatvora ili da će ponavljati kaznena djela.

20 Na temelju članka 148. drugog stavka Zakona o strancima, stranac koji je ušao na državno područje bez dozvole boravka može se i udaljiti ako su za njegov boravak u Finskoj potrebne viza ili dozvola boravka, ali one nisu zatražene ili izdane.

21 Članak 149. četvrti stavak tog zakona predviđa da stranac kojem je u Finskoj izdana dozvola boravka osobe s dugotrajnim boravkom – EU može biti protjeran iz zemlje samo ako predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak ili javnu sigurnost.

22 U članku 149. b navedenog zakona određeno je da je državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području ili čiji je zahtjev za izdavanje dozvole boravka odbijen, a koji ima valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje mu omogućuje pravo boravka koje je izdala

druga država članica, dužan bez odgode otići na državno područje te druge države članice. Ako državljanin o kojem je riječ ne postupi u skladu s tom obvezom ili ako je njegov odlazak bez odgode potreban zbog razlogâ javnog poretka ili javne sigurnosti, donijet će se odluka o njegovu udaljavanju.

Glavni postupak i prethodna pitanja

23 EP, ruski državljanin, ima dozvolu boravka osobe s dugotrajnim boravkom – EU koju je izdala Republika Estonija za razdoblje od 12. srpnja 2019. do 12. srpnja 2024., u kojoj je navedeno da ima status osobe s dugotrajnim boravkom u toj državi članici. Također ima rusku putovnicu koja vrijedi do 26. prosinca 2024.

24 Dana 9. veljače 2017. EP je prvi put udaljen iz Finske u Estoniju. U odluci o udaljavanju izrečena mu je dvogodišnja zabrana ulaska u Finsku.

25 Drugi put je udaljen iz Finske u Estoniju 16. ožujka 2017., a zatim opet 26. studenoga 2018. Taj potonji put mu je Ured izrekao dvogodišnju zabranu ulaska u Finsku.

26 Ta je osoba četvrti put udaljena iz Finske u Estoniju u okviru izvršavanja odluke Ureda od 8. srpnja 2019., uz koju joj je izrečena i četverogodišnja zabrana ulaska u Finsku.

27 U Finskoj EP je osuđen na novčane kazne zbog dviju povreda propisâ o strancima, na uvjetnu kaznu zatvora od 80 dana zbog vožnje u vrlo alkoholiziranom stanju i vožnje vozila bez vozačke dozvole kao i na novčanu kaznu zbog povrede zabrane ulaska na državno područje. Osumnjičen je i za druga kažnjiva djela.

28 EP je na raspravi 18. studenoga 2019. pred Uredom izjavio da se protivi udaljavanju u Rusku Federaciju, zemlju s kojom nije povezan ničim osim državljanstvom, a ne protivi se udaljavanju u zemlju boravka, Estoniju, u kojoj boravi gotovo čitavog života. Naveo je da privremeno živi u Finskoj, u kojoj radi u dvama poduzećima. Prema njegovim tvrdnjama, nema drugih veza s Finskom. Naveo je da njegovo maloljetno dijete živi s bivšom suprugom u Estoniji.

29 Odlukom od 19. studenoga 2019. Ured je odlučio protjerati EP-a u njegovu zemlju podrijetla, Rusku Federaciju, zato što, među ostalim, predstavlja opasnost za javni poredak i javnu sigurnost u Finskoj. Tom mu je odlukom također izrečena i četverogodišnja zabrana ulaska u schengenski prostor. Iz obrazloženja navedene odluke proizlazi da EP nije podnio dokaz o svojim navodnim obiteljskim vezama u Estoniji, a nema ni dozvolu boravka na temelju koje bi imao pravo na rad u Finskoj.

30 Tog istog dana Ured je upitao estonska tijela mogu li razmotriti ukidanje dozvole boravka osobe s dugotrajnim boravkom – EU koju su izdala EP-u.

31 Budući da je Republika Estonija navela da nema namjeru ukinuti tu dozvolu boravka, Ured je izmijenio odluku o kojoj je riječ u glavnom postupku na način da je ograničio zabranu ulaska na područje Finske.

32 EP je udaljen u Rusiju na temelju te odluke 24. ožujka 2020.

33 Zatim je EP, budući da je opet ušao na područje Finske, iz te zemlje protjeran u Estoniju 8. kolovoza 2020. i 16. studenoga 2020.

34 Nakon što je tužba koju je podnio protiv te odluke odbijena presudom Helsingin hallinto-oikeusa (Upravni sud u Helsinkiju, Finska), EP je podnio žalbu protiv te presude Korkein hallinto-oikeusu (Vrhovni upravni sud, Finska), sudu koji je uputio zahtjev.

35 Potonji sud navodi da Ured pred njime osobito ističe da u predmetnom slučaju nije primjenjiva Direktiva 2003/109, konkretnije njezin članak 17. i članak 22. stavak 3., s obzirom na to da EP nije zakonito boravio na području Finske, kao što to zahtijeva članak 3. stavak 1. te direktive. Naime, EP-u je izrečena zabrana ulaska na područje Finske, a on nije zahtijevao izdavanje dozvole boravka u Finskoj nakon što je u nju ušao s dozvolom boravka osobe s dugotrajnim boravkom – EU koju je izdala druga država članica.

36 Stoga se primjenjuje Direktiva 2008/115. Budući da je bilo potrebno da EP bez odgode ode zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti, u odnosu na njega je donesena odluka o vraćanju na temelju te direktive. Međutim, u skladu s tom direktivom, u toj odluci o vraćanju moglo se naložiti samo vraćanje u treću zemlju, a ne u drugu državu članicu.

37 S obzirom na argumentaciju Ureda, sud koji je uputio zahtjev smatra, kao prvo, da se na temelju odredaba Direktive 2003/109 ne može nedvosmisleno utvrditi koje tumačenje članka 3. stavka 1. te direktive treba primijeniti u slučaju poput onoga o kojem je riječ u sporu koji se pred njime vodi.

38 Naime, iako je boravak EP-a u Estoniji zakonit, na temelju statusa osobe s dugotrajnim boravkom koji mu je odobrila ta država članica, to nije slučaj kad je riječ o njegovu boravku u Finskoj, s obzirom na to da on nije zatražio dozvolu boravka u potonjoj državi članici na temelju odredaba Poglavlja III. Direktive 2003/109 i da mu je izrečena zabrana ulaska na područje Finske.

39 Kao drugo, taj sud smatra da Zakon o strancima ne sadržava odredbe kojima se izričito prenosi članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 kad je riječ o udaljavanju s područja Unije državljanina treće zemlje kojem je druga država članica izdala dozvolu boravka za osobu s dugotrajnim boravkom – EU.

40 Tako se, u skladu s tekstom članka 149. četvrtog stavka Zakona o strancima, on primjenjuje samo na stranca kojem je takva dozvola boravka izdana u Finskoj.

41 Stoga se postavlja pitanje jesu li članak 12. stavci 1. i 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 u smislu sudske prakse Suda bezuvjetni i dovoljno precizni s obzirom na svoj sadržaj da bi se državljanin treće zemlje mogao na njih pozvati protiv države članice.

42 U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se Direktiva 2003/109 na udaljavanje s područja Europske unije osobe koja je ušla na državno područje države članice za vrijeme važenja zabrane ulaska na njezino državno područje koja joj je izrečena i čiji je boravak u toj državi članici stoga bio nezakonit na temelju nacionalnog prava, a koja u toj državi članici nije podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka ako je toj osobi u drugoj državi članici izdana dozvola boravka za državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Jesu li članak 12. stavci 1. i 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim [boravkom] bezuvjetni i dovoljno precizni s obzirom na svoj sadržaj kako bi se državljanin treće zemlje mogao na njih pozvati protiv države članice?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

43 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 tumačiti na način da je pojačana zaštita od udaljavanja koju na temelju te odredbe imaju državljani trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom primjenjiva kada druga država članica, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, donese odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka ili javne sigurnosti u odnosu na takvog državljanina treće zemlje, ako on, s jedne strane, boravi na području te države članice povrjeđujući zabranu ulaska na to državno područje i, s druge strane, nadležnim tijelima navedene države članice nije podnio zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. navedene direktive.

44 Najprije, kao prvo, valja podsjetiti na to da je pravo boravka u „drugoj državi članici", u smislu članka 2. točke (d) Direktive 2003/109, pravo koje je izvedeno iz statusa osobe s dugotrajnim boravkom u „prvoj državi članici", u smislu članka 2. točke (c) te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja2023, Stadt Frankfurt am Main et Stadt Offenbach am Main (Produženje boravišne dozvole u drugoj državi članici), C-829/21 i C 129/22, EU:C:2023:525, t. 44).

45 Kao drugo, valja primijetiti da bi, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2003/109, osobe s dugotrajnim boravkom trebale uživati „pojačanju zaštitu od protjerivanja" koja se temelji na kriterijima utvrđenim u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava.

46 Kao treće, svakako je točno, kao što je Ured to, među ostalim, tvrdio pred sudom koji je uputio zahtjev, da je, s obzirom na to da je u predmetnom slučaju EP-u zabranjen ulazak na područje Finske i da on nije zahtijevao izdavanje dozvole boravka u Finskoj nakon što je u nju ušao s dozvolom boravka osobe s dugotrajnim boravkom – EU koju je izdala druga država članica, njegov boravak na tom državnom području nezakonit na temelju finskog prava.

47 Međutim, iz toga ne proizlazi da se u predmetnom slučaju Direktiva 2003/109 ne primjenjuje jer državljanin treće zemlje o kojem je riječ ne boravi zakonito na području države članice, kao što to zahtijeva članak 3. stavak 1. te direktive, i jer on stoga nije obuhvaćen njezinim područjem primjene.

48 Naime, budući da državljanin treće zemlje o kojem je riječ ima status osobe s dugotrajnim boravkom u Republici Estoniji, on ima pravo boraviti na „državnom području države članice", u smislu tog članka 3. stavka 1., to jest na području Estonije.

49 Kao četvrto, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 37. do 39. svojega mišljenja, udaljavanje s područja Unije državljanina treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćeno je područjem primjene Direktive 2003/109, a ne područjem primjene Direktive 2008/115.

50 Naime, budući da su odredbe Direktive 2003/109 koje predviđaju pojačanu zaštitu od udaljavanja državljana trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom nedvojbeno „povoljnije” za takve državljane trećih zemalja od odredaba u području udaljavanja predviđenih Direktivom 2008/115, na udaljavanje s područja Unije državljanina treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, primjenjuju se te prve odredbe, na temelju članka 4. stavka 2. Direktive 2008/115.

51 Nakon ovih uvodnih napomena, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve i svrhu akta kojeg je ona dio (presuda od 21. rujna 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatska iskaznica), C-568/21, EU:C:2023:683, t. 32. i navedena sudska praksa).

52 Najprije, kad je riječ o tekstu članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109, iz njega proizlazi da ta odredba nameće četiri uvjeta drugoj državi članici u slučaju u kojem ona namjerava donijeti odluku o udaljavanju s područja Unije u pogledu državljanina treće zemlje koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom u nekoj drugoj državi članici.

53 Kao prvo, taj državljanin treće zemlje ne smije imati status osobe s dugotrajnim boravkom u drugoj državi članici. Naime, kada bi imao taj status u toj državi članici, primjenjivale bi se odredbe Poglavlja II. Direktive 2003/109, osobito u području udaljavanja. Kao drugo, ta država članica mora postupiti u skladu s „člankom 12. [te direktive] i [u njemu predviđenim jamstvima]”. Kao treće, takva odluka o udaljavanju može se donijeti samo zbog „ozbiljnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti”. Kao četvrto i posljednje, kada donosi takvu odluku o udaljavanju, druga država članica mora se savjetovati s prvom državom članicom i poduzeti sve primjerene mjere za učinkovitu provedbu te odluke te dostaviti toj prvoj državi članici odgovarajuće podatke u pogledu te provedbe.

54 Valja utvrditi da tekst članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109 ne može biti temelju tumačenju te odredbe u prema kojem se pojačana zaštita od udaljavanja koju on predviđa ne primjenjuje ako državljanin treće zemlje koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici boravi na području druge države članice povrjeđujući zabranu ulaska i ako nadležnim tijelima potonje države članice nije podnio zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. te direktive.

55 S tim u vezi, točno je da bi naslov članka 22. Direktive 2003/109, to jest „Ukidanje [dozvole boravka] i obveza ponovnog prihvata”, i upućivanje u tom članku 22. stavku 1. na ovlast druge države članice da odbije produženje ili da ukine dozvolu boravka izdanu na temelju odredaba Poglavlja III. te direktive, mogli navesti na zaključak da se navedeni članak 22. odnosi samo na situaciju u kojoj je riječ o ukidanju ili neproduženju takve dozvole boravka.

56 Valja utvrditi da u tekstu članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109 nije riječ o ishođenju dozvole boravka u drugoj državi članici te da je on dovoljno širok da obuhvati situacije poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj druga država članica donosi odluku o udaljavanju s područja Unije u odnosu na državljanina treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom, premda on nije zahtijevao izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. te direktive i stoga nema takvu dozvolu boravka.

57 Nadalje, kad je riječ o kontekstu u kojem se nalazi članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109, valja istaknuti da tu odredbu treba razumjeti s obzirom na sustav pojačane zaštite od udaljavanja koju, na temelju tog članka 22., imaju državljani trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom.

58 Taj sustav pojačane zaštite, kao prvo, čini članak 22. stavak 1. Direktive 2003/109, koji predviđa pravila, među ostalim, u području udaljavanja s područja druge države članice državljanina treće zemlje koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom zbog u njemu navedenih razloga.

59 Kao drugo, čini ga članak 22. stavak 3. te direktive koji, kao što je istaknuto u točkama 52. i 53. ove presude, nameće četiri uvjeta koji, ako su ispunjeni, omogućuju toj državi članici da donese odluku o udaljavanju s područja Unije takvog državljanina treće zemlje.

60 Kao treće, navedeni sustav pojačane zaštite sadržava horizontalne odredbe, to jest, s jedne strane, članak 22. stavke 2. i 5. navedene direktive, koji u slučaju u kojem druga država članica udalji osobu s dugotrajnim boravkom o kojoj je riječ i članove njezine obitelji, nameće prvoj državi članici obvezu da ih ponovno prihvati „bez odgode i bez formalnosti”, a tim osobama istodobno omogućava da se presele u „treću državu članicu” i, s druge strane, članak 22. stavak 4. te direktive, kojim se zabranjuje da odluke o udaljavanju iz njezina članka 22. stavka 1. točaka (b) i (c) budu povezane sa „stalnom zabranom boravka”.

61 Točno je, kao što je istaknuto u točki 54. ove presude, da tekst članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109 ne može biti osnova za tumačenje u skladu s kojim se pojačana zaštita od udaljavanja koju on predviđa ne primjenjuje na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Međutim, drugačije vrijedi za tekst članka 22. stavka 1. točaka (b) i (c) te direktive, s obzirom na to da se on izričito odnosi na te dvije okolnosti kao razloge koji opravdavaju donošenje odluke o udaljavanju takvog državljanina treće zemlje s područja navedene države članice.

62 Naime, s jedne strane, članak 22. stavak 1. točka (b) Direktive 2003/109, u dijelu u kojem se osobito odnosi na povredu uvjeta predviđenih člankom 15. te direktive, omogućuje donošenje takve odluke o udaljavanju ako nije ispunjena obveza predviđena tim člankom 15. stavkom 1., to jest obveza nametnuta državljaninu treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom da nadležnim tijelima druge države članice podnese zahtjev za izdavanje dozvole boravka u najkraćem mogućem roku, a najkasnije tri mjeseca nakon svojeg ulaska na područje te države članice.

63 S druge strane, članak 22. stavak 1. točka (c) Direktive 2003/109, u dijelu u kojem se odnosi na situaciju u kojoj državljanin treće zemlje „ne boravi zakonito” u drugoj državi članici kao razlog koji može opravdati to da ta država članica donese odluku o udaljavanju tog državljanina treće zemlje sa svojega državnog područja, obuhvaća situaciju boravka na tom državnom području prilikom kojeg se povrjeđuje zabrana ulaska na to područje.

64 Usto, izričito upućivanje u članku 22. stavku 1. Direktive 2003/109 na te dvije okolnosti na koje se odnosi članak 22. stavak 1. točke (b) i (c) kao razloge koji mogu opravdati donošenje odluke o udaljavanju državljanina treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom s područja druge države članice potkrepljuje zaključak već izveden iz teksta članka 22. stavka 3. te direktive, u skladu s kojim postojanje tih okolnosti ne dovodi do neprimjenjivosti potonje odredbe.

65 Kad je riječ, osobito, o razlogu koji se odnosi na činjenicu da, u suprotnosti s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2003/109, osoba s dugotrajnim boravkom nadležnim tijelima druge države članice nije podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka, točno je, kao što je već istaknuto u

točki 55. ove presude, da pojmovi upotrijebljeni u članku 22. stavku 1. te direktive, to jest upućivanje u potonjoj odredbi na ovlast te države članice da odbije produženje ili da ukine dozvolu boravka izdanu na temelju odredaba Poglavlja III. navedene direktive, mogu navesti na zaključak da se taj članak 22. stavak 1. odnosi samo na situaciju u kojoj je riječ o ukidanju ili neproduženju takve dozvole.

66 Međutim, ipak se navedeni članak 22. stavak 1. izričito odnosi ne samo na mjere odbijanja produženja ili ukidanja dozvole boravka izdane na temelju odredaba tog poglavlja III. koje može poduzeti druga država članica nego i na druge mjere poput, konkretno, odluka o udaljavaniju s područja te države članice.

67 Ti različiti kontekstualni elementi potvrđuju zaključak, koji je već izveden iz ispitivanja teksta članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109, u skladu s kojim primjenjivost pojačane zaštite od udaljavanja s područja Unije koja je predviđena tom odredbom nije isključena zbog toga što osoba o kojoj je riječ boravi na području druge države članice premda joj je zabranjen ulazak na to državno područje, a nadležnim tijelima te države članice nije podnijela zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. te direktive u za to predviđenim rokovima.

68 Naposljetku, takvo doslovno i kontekstualno tumačenje članka 22. stavka 3. Direktive 2003/109 također potvrđuje i svrha te odredbe.

69 Naime, to tumačenje, u dijelu u kojem počiva na razgraničavanju područjâ primjene stavaka 1. i 3. članka 22. Direktive 2003/109 ovisno o tome je li riječ o udaljavanju s područja druge države članice ili udaljavanju s područja Unije te od fleksibilne pojačane zaštite od udaljavanja koja iz toga proizlazi, omogućuje izbjegavanje postojanja praznine u sustavu „pojačane zaštite od protjerivanja” koji nastoji osigurati članak 22. te direktive, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 16., te stoga osiguranje djelotvornost tog sustava.

70 Tako navedeno tumačenje jamči da se na državljanina treće zemlje primjenjuje navedeni sustav pojačane zaštite čak i kada boravi na području druge države članice povrjeđujući zabranu ulaska na to državno područje, a nadležnim tijelima te države članice nije podnio zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. navedene direktive.

71 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da je pojačana zaštita od udaljavanja koju na temelju te odredbe imaju državljani trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom primjenjiva kada druga država članica, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, donese odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka ili javne sigurnosti u odnosu na takvog državljanina treće zemlje, ako on, s jedne strane, boravi na području te države članice povrjeđujući zabranu ulaska na to državno područje i, s druge strane, nadležnim tijelima navedene države članice nije podnio zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. navedene direktive.

Drugo pitanje

72 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 tumačiti na način da omogućuju državljaninu treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom da se pozove na te odredbe protiv druge države

članice, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, ako ta država namjerava u odnosu na tog državljanina treće zemlje donijeti odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti.

73 S tim u vezi valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u svim slučajevima kad su odredbe neke direktive s obzirom na svoj sadržaj bezuvjetne i dovoljno precizne pojedinci mogu na njih pozvati pred nacionalnim sudovima protiv države članice, bilo zato što je ona propustila pravodobno prenijeti tu direktivu u nacionalno pravo bilo zato što ju je nepravilno prenijela (presuda od 20. travnja 2023., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, t. 62 i navedena sudska praksa).

74 Sud je pojasnio da je odredba prava Unije, s jedne strane, bezuvjetna ako propisuje obvezu koja nije povezana ni s jednim uvjetom i čija provedba ili učinci ne ovise o poduzimanju ijednog akta institucija Unije ili država članica, osim onoga kojim je se prenosi u nacionalno pravo te, s druge strane, dovoljno precizna kako bi je osoba mogla isticati, a sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu (presuda od 20. travnja 2023., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, t. 63. i navedena sudska praksa).

75 U predmetnom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da članak 12. stavak 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 nisu izričito preneseni u finsko pravo.

76 Međutim, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 73. i 74. ove presude, valja utvrditi da te odredbe mogu proizvesti izravan učinak u korist državljana trećih zemalja o kojima je riječ. Naime, navedene odredbe su bezuvjetne i dovoljno precizne u dijelu u kojem, bez predviđanja uvjeta i činjenja nužnim donošenja dodatnih mjera, nedvosmisleno obvezuju drugu državu članicu da, kada donosi odluku o udaljavanju državljanina treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka ili javne sigurnosti, osigura poštovanje različitih uvjeta i jamstava koje te odredbe predviđaju u korist takvog državljanina treće zemlje, a koji su dio cilja pojačane zaštite od udaljavanja koji se nastoji postići Direktivom 2003/109.

77 To vrijedi kako za članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109, koji, kao što je navedeno u točkama 52. i 53. ove presude, u biti nameće četiri zasebna uvjeta drugoj državi članici kada donosi odluku o udaljavanju državljanina treće zemlje s područja Unije koji je osoba s dugotrajnim boravkom, tako i za članak 12. stavak 3. te direktive s obzirom na to da potonja odredba sadržava četiri elementa koja članak 22. stavak 3. kvalificira kao „jamstva” i koja države članice o kojima je riječ moraju uzeti u obzir prilikom donošenja takve odluke o udaljavanju, to jest trajanje boravka na njihovu državnom području, dob osobe o kojoj je riječ, posljedice za nju i članove njezine obitelji te veze sa zemljom boravka ili nepostojanje veza sa zemljom podrijetla.

78 Stoga, budući da su ti različiti uvjeti i jamstva propisani odredbama koje valja smatrati, s obzirom na njihov sadržaj, bezuvjetnima i dovoljno preciznima, iz toga slijedi da se, u skladu s načelom utvrđenim sudskom praksom navedenom u točki 73. ove presude, pojedinci mogu pozvati na njih protiv države članice.

79 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 12. stavak 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da omogućuju državljaninu treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom da se pozove na te odredbe protiv druge države članice, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, ako ta država namjerava u odnosu na tog državljanina treće zemlje donijeti odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti.

Troškovi

80 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 22. stavak 3. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011.,**

   treba tumačiti na način da je:

   pojačana zaštita od udaljavanja koju na temelju te odredbe imaju državljani trećih zemalja koji su osobe s dugotrajnim boravkom primjenjiva kada druga država članica, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, donese odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka ili javne sigurnosti u odnosu na takvog državljanina treće zemlje, ako on, s jedne strane, boravi na području te države članice povrjeđujući zabranu ulaska na to državno područje i, s druge strane, nadležnim tijelima navedene države članice nije podnio zahtjev za izdavanje dozvole boravka na temelju odredaba Poglavlja III. navedene direktive.

2. **Članak 12. stavak 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109, kako je izmijenjena Direktivom 2011/51,**

   treba tumačiti na način da:

   omogućuju državljaninu treće zemlje koji je osoba s dugotrajnim boravkom da se pozove na te odredbe protiv druge države članice, u smislu članka 2. točke (d) te direktive, ako ta država namjerava u odnosu na tog državljanina treće zemlje donijeti odluku o udaljavanju s područja Unije zbog razlogâ javnog poretka i javne sigurnosti.

Potpisi