Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

23. travnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci u području vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1. – Nacionalni propisi koji u slučaju nezakonitog boravka predviđaju određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja“

U predmetu C-38/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Španjolska), odlukom od 17. prosinca 2013., koju je Sud zaprimio 27. siječnja 2014., u postupku

Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería

protiv

Samira S. Zaizounea,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Carrasco Marco, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. prosinca 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, S. Pardo Quintillán i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, osobito, na tumačenje članka 6. stavka 1. i članka 8. stavka 1. 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 L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka protiv S. S. Zaizounea povodom njegova nezakonitog boravka na španjolskom državnom području.

Pravni okvir

Direktiva 2008/115

3 Uvodne izjave 2. i 4. Direktive 2008/115 glase:

„(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[…]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.“

4 Članak 1. Direktive 2008/115, pod naslovom „Predmet“, određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.“

5 Članak 3. te direktive definira različite pojmove za njezine potrebe. Tako je, u točki 4. tog članka, „odluka o vraćanju“ definirana kao „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.“

6 U točki 5. navedenog članka „udaljavanje“ podrazumijeva „izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice“.

7 Pod naslovom „Povoljnije odredbe“, članak 4. Direktive 2008/115 određuje u stavcima 2. i 3.:

„2. 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.“

„3. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje prava država članica da donose i zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju, ako su te odredbe u skladu s Direktivom.“

8 Prema članku 6. navedene direktive, naslovljenom „Odluka o vraćanju“:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do. 5.

2. Državljani treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica prema bilateralnom sporazumu ili dogovorima koji važe na dan stupanja na snagu ove Direktive. U tom slučaju država članica koja je preuzela konkretnog državljanina treće zemlje primjenjuje stavak 1.

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu boravišnu dozvolu ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

5. Ako se protiv državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice provodi postupak produljenja njegove ili njezine boravišne dozvole ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak, ta se država članica suzdržava od izdavanja odluke za vraćanje, do završetka postupka koji je u tijeku, ne dovodeći u pitanje stavak 6.

[…]“

9 Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Dobrovoljni odlazak“, određuje u stavcima 1. i 4.:

„1. U odluci o vraćanju naznačuje se vrijeme potrebno za dobrovoljni odlazak koje iznosi između sedam i trideset dana, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. i 4. […]

[…]

4. Ako postoji opasnost od bijega ili ako je zahtjev za zakonit boravak odbijen kao očigledno neutemeljen ili lažan, ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost, države članice mogu se suzdržati od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak […]“

10 Članak 8. ove direktive, naslovljen „Udaljavanje“, određuje u stavku 1.:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju, ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 4. ili ako obveza vraćanja nije izvršena u vremenu za dobrovoljni odlazak, odobren u skladu s člankom 7.“

Španjolsko pravo

11 Članak 28. stavak 3. točka (c) Organskog zakona 4/2000 o pravima i slobodama stranaca u Španjolskoj i njihovoj društvenoj integraciji (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) od 11. siječnja 2000. (BOE br. 10 od 12. siječnja 2000., str. 1139.), u

verziji koja proizlazi iz jedinog članka stavka 28. Organskog zakona 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE br. 299 od 12. prosinca 2009.), na snazi od 13. prosinca 2009. (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima), određuje:

„Napuštanje [španjolskog državnog područja] obvezno je u sljedećim situacijama:

[…]

c) u slučaju upravnog odbijanja zahtjeva koji je podnio stranac za nastavak boravka na španjolskom državnom području ili u nedostatku odobrenja da se nalazi u Španjolskoj."

12 U skladu s člankom 51. stavkom 2. Zakona o strancima, povrede predviđene tim zakonom razvrstane su s obzirom na njihovu težinu na „lake", „teške" i „iznimno teške" povrede.

13 Članak 53. stavak 1. točka (a) Zakona o strancima određuje kao „tešku povredu": „nezakonito se nalaziti na španjolskom državnom području na temelju toga što odnosna osoba nije dobila produljenje boravka ili boravišnu dozvolu ili su oni istekli prije više od tri mjeseca, s tim da odnosna osoba nije zatražila njihovo obnavljanje u roku koji je određen propisom."

14 U skladu s člankom 55. stavkom 1. točkom (b) Zakona o strancima moguća sankcija u slučaju teške povrede jest novčana kazna od 501 do 10.000 eura.

15 Stavak 3. istog članka određuje da, prilikom izricanja sankcije, nadležno tijelo treba primijeniti načelo proporcionalnosti, uzimajući u obzir stupanj krivnje, prouzročenu štetu, rizik koji proizlazi iz povrede te njegovu važnost.

16 Sukladno članku 57. Zakona o strancima:

„1. Kad su počinitelji povrede stranci i predmetno se postupanje može kvalificirati kao ‚iznimno teško' ili ‚teško' u smislu članka 53. stavka 1. točaka (a), (b), (c), (d) i (f) ovog organskog zakona, moguće je, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti, zamijeniti novčanu kaznu udaljavanjem sa španjolskog državnog područja, nakon odgovarajućeg upravnog postupka i na temelju obrazložene odluke u kojoj su ocijenjene činjenice koje čine povredu.

[…]

3. Sankcije udaljavanja i novčane kazne ne mogu se ni u kojem slučaju odrediti zajedno.

[…]"

17 Članak 24. Kraljevskog dekreta 557/2011 od 20. travnja 2011. o odobravanju Uredbe o Organskom zakonu 4/2000 o pravima i slobodama stranaca u Španjolskoj i njihovoj društvenoj integraciji, nakon što je izmijenjen Organskim zakonom 2/2009, propisuje:

„1. U nedostatku odobrenja boravka u Španjolskoj, osobito zato što uvjeti ulaska ili boravka nisu ili više nisu ispunjeni, ili u slučaju upravnog odbijanja zahtjeva za produljenje boravka, odobrenja boravka ili bilo kojeg drugog dokumenta potrebnog za dugotrajnu prisutnost na španjolskom državnom području, […] upravna odluka donesena u tu svrhu treba upozoriti odnosnu osobu na obvezu napuštanja državnog područja, što ne utječe na mogućnost da se to upozorenje upiše u putovnicu ili sličan dokument, ili u zasebni dokument ako se odnosna osoba nalazi u Španjolskoj na temelju osobnog dokumenta u koji nije moguće unijeti tu napomenu. […]"

Glavni postupak i prethodno pitanje

18 S. S. Zaizounea, marokanskog državljanina, 15. srpnja 2011. na španjolskom državnom području zaustavile su snage reda.

19 Budući da tom prilikom nije mogao pokazati osobne dokumente, S. S. Zaizoune je uhićen i protiv njega je pokrenut postupak udaljavanja sa španjolskog državnog područja.

20 Taj je postupak 19. listopada 2011. doveo do usvajanja odluke Subdelegaciona del Gobierno u Gipuzkoi (koji predstavlja vladu regije Gipuzkoa) kojom je naloženo njegovo udaljavanje sa španjolskog državnog područja uz zabranu ulaska tijekom pet godina.

21 Ta se odluka temelji na nezakonitom boravku S. S. Zaizounea u Španjolskoj, u smislu članka 53. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima, uz njegov upis u kaznenu evidenciju u toj državi.

22 Odnosna osoba podnijela je žalbu protiv te odluke pred Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Donostia-San Sebastián (upravni sud br. 2 u San Sebastiánu), koji je poništio navedenu odluku zamijenivši udaljavanje novčanom kaznom.

23 Subdelegacion del Gobierno u Gipuzkoi uložio je žalbu protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev. Potonji ističe da nacionalni vrhovni sud tumači predmetne nacionalne odredbe na način da je glavna sankcija za nezakonit boravak državljana trećih zemalja novčana kazna ako ne postoje dodatne otegotne okolnosti koje opravdavaju zamjenu novčane kazne udaljavanjem s nacionalnog državnog područja.

24 U tim okolnostima Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„S obzirom na načela lojalne suradnje i korisnog učinka direktiva, treba li članak 4. [stavke 2. i 3.] te članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115/EZ tumačiti u smislu da im je protivan propis, kao što je sporni nacionalni propis u glavnom postupku i sudska praksa koja ga tumači, koji dopušta sankcioniranje nezakonitog boravka stranca isključivo ekonomskom sankcijom koja je, štoviše, nespojiva sa sankcijom udaljavanja?“

O prethodnom pitanju

25 Uvodno treba podsjetiti na to da je – u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a – na Sudu da nacionalnom sucu dâ koristan odgovor koji će mu omogućiti rješavanje predmeta koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Naime, misija je Suda tumačiti sve odredbe prava Unije kada je to potrebno nacionalnim sudovima radi rješavanja predmeta u kojima vode postupke, čak i ako te odredbe nisu izričito naveli u pitanjima koja su uputili Sudu (presuda eco cosmetics i Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 i C-120/13, EU:C:2014:2144, t. 32. i navedena sudska praksa).

26 Prema tome, čak i ako se, formalno gledano, postavljena pitanja odnose na tumačenje članka 4. stavaka 2. i 3. kao i članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115, takva okolnost ne sprečava Sud da pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za presuđivanje u glavnom predmetu. U tom pogledu na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvede elemente prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti u tom smislu osobito presudu eco cosmetics i Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 i C-120/13, EU:C:2014:2144, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

27 U ovom slučaju, valja istaknuti da, kao što je španjolska vlada potvrdila u svojim očitovanjima iznesenima na raspravi, pojam „udaljavanja“ iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku obuhvaća, istodobno, odluku o vraćanju i njezino izvršenje. Stoga je tumačenje članka 8. stavka 1. Direktive 2008/115 o izvršenju odluke o vraćanju također relevantno u okviru glavnog postupka.

28 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, u tim okolnostima potrebno je preoblikovati postavljeno pitanje tako da se njime u biti želi saznati treba li Uredbu br. 2008/115, osobito njezin članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1. u vezi s člankom 4. stavcima 2. i 3., tumačiti na način da se protivi propisu države članice, poput onoga u glavnom postupku, koji u slučaju nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na području te države predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, s obzirom na to da te dvije mjere isključuju jedna drugu.

29 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se nezakonit boravak državljana trećih zemalja na španjolskom državnom području, primjenom predmetnog nacionalnog propisa u glavnom postupku, prema tumačenju nacionalnog vrhovnog suda može sankcionirati isključivo novčanom kaznom koja je nespojiva s udaljavanjem s nacionalnog državnog područja, s obzirom na to da se potonja mjera može primijeniti samo zbog postojanja dodatnih otegotnih okolnosti.

30 U tom pogledu, treba podsjetiti da je cilj Direktive 2008/115, koji proizlazi iz uvodnih izjava 2. i 3. navedene direktive, stvoriti učinkovitu politiku vraćanja i repatrijacije. Tom direktivom utvrđuju se, u skladu s člankom 1., zajednički standardi i postupci koje svaka država članica treba primjenjivati za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak.

31 Kao što proizlazi iz točke 35. presude El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), članak 6. stavak 1. navedene direktive ponajprije određuje obvezu državama članicama izdavanja odluke o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području.

32 Naime, jednom kada se utvrdi nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju, sukladno ovom članku i neovisno o iznimkama predviđenima u stavcima 2. do 5. istog članka, donijeti odluku o vraćanju (presuda Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 31.). U tom pogledu, nijedan element spisa koji je podnesen Sudu ne dopušta pretpostaviti da se S. S. Zaizoune nalazi u nekoj od situacija iz ovih stavaka.

33 Nadalje, potrebno je naglasiti da kada je izdana odluka o vraćanju u pogledu državljanina treće zemlje, ali prethodno navedeni nije poštovao obvezu vraćanja bilo da ju nije izvršio u vremenu za dobrovoljni odlazak ili da nije odobreno vrijeme u tu svrhu, članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 obvezuje države članice, kako bi osigurao učinkovitost postupka vraćanja, da poduzmu sve potrebne mjere za provođenje udaljavanja odnosne osobe, u skladu s člankom 3. točkom 5. te direktive, posebno fizički prijevoz odnosne osobe iz te države članice (vidjeti u tom smislu presudu Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 35.).

34 Također, treba naglasiti da, kao što proizlazi iz obveze odanosti država članica i zahtjeva za učinkovitost navedenih osobito u uvodnoj izjavi 4. Direktive 2008/115, obveza provođenja postupka udaljavanja navedenog državljanina, nametnuta državama članicama člankom 8. te direktive, pod pretpostavkama iz stavka 1. ovog članka, treba biti izvršena u najkraćem roku (vidjeti presudu Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

35 Iz toga slijedi da nacionalni propis, kao što je to onaj u glavnom postupku, ne ispunjava zahtjeve jasno određene člankom 6. stavkom 1. i člankom 8. stavkom 1. Direktive 2008/115.

36 Mogućnost država članica da, u skladu s člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2008/115, odstupe od standarda i postupaka utvrđenih tom direktivom ne može dovesti u pitanje taj zaključak.

37 Dakle, glede odredaba koje su utvrđene pravnom stečevinom Zajednice u vezi s imigracijom i azilom koje bi bile povoljnije za državljanina treće zemlje, obuhvaćenih stavkom 2. tog članka, potrebno je utvrditi da nijedna odredba navedene direktive ni bilo koja odredba akta pravne stečevine Zajednice ne dopušta uspostavljanje mehanizma koji u slučaju nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na području države članice predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, s obzirom na to da te dvije mjere isključuju jedna drugu.

38 Glede stavka 3. tog članka, treba naglasiti da je mogućnost odstupanja koju sadrži taj članak uvjetovana usklađenošću odredaba koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuje Direktiva 2008/115, a koje su države članice donijele ili zadržale, s tom direktivom. Dakle, uzimajući u obzir cilj koji se želi postići tom direktivom, poput onog navedenog u točki 30. ove presude, kao i obveze država članica koje jasno proizlaze iz članka 6. stavka 1. i članka 8. stavka 1. navedene direktive, takva usklađenost nije osigurana kad nacionalni propis određuje mehanizam poput onog navedenog u prethodnoj točki ove presude.

39 U tom pogledu, treba podsjetiti da države članice ne trebaju primijeniti propis koji bi mogao dovesti u pitanje ostvarenje ciljeva postavljenih direktivom i tako je lišiti njezinoga korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presudu Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

40 Iz toga slijedi da bi nacionalni propis, kao što je onaj u glavnom postupku, mogao spriječiti primjenu zajedničkih standarda i postupaka utvrđenih Direktivom 2008/115 i eventualno odgoditi vraćanje, narušavajući time korisni učinak te direktive (vidjeti u tom smislu presudu C-329/11, EU:C:2011:807, t. 39).

41 Uzimajući u obzir sva prethodno navedena razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2008/115, osobito članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1. u vezi s člankom 4. stavcima 2. i 3., treba tumačiti na način da se protivi propisu države članice, poput onoga u glavnom postupku, koji u slučaju nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na području te države predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, s obzirom na to da te dvije mjere isključuju jedna drugu.

Troškovi

42 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 navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Direktivu 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, osobito članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1. u vezi s člankom 4. stavcima 2. i 3., treba tumačiti na način da se protivi propisu države članice, poput onoga u glavnom postupku, koji u slučaju nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na području te države predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, s obzirom na to da te dvije mjere isključuju jedna drugu.

Potpisi