Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 11. srpnja 2019.[1]

**Predmet C-380/18**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**
**protiv**
**E. P.-a**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granična kontrola, azil i useljavanje – Zakonik Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica – Prelazak vanjskih granica i uvjeti za ulazak – Odluka kojom se utvrđuje prestanak zakonitosti boravka zbog prijetnje javnom poretku – Odluka o vraćanju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom – Pojam ‚prijetnja javnom poretku' – Margina prosudbe država članica"

1. Jesu li nacionalna tijela, pri donošenju odluke kojom utvrđuju da uvjet za ulazak na područje Unije, kako je definiran člankom 6. stavkom 1. točkom (e) Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama)[2] nije ili više nije ispunjen, dužna ocijeniti osobno ponašanje državljanina treće države o kojem je riječ i utvrditi postojanje stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva ili se mogu pozvati samo na sumnju da je navedeni državljanin počinio teško kazneno djelo? To je pitanje u biti predmet ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

## I. Pravni okvir

### *A. Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma*

2. Člankom 20. stavkom 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990. (u daljnjem tekstu: CISA)[3], kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2016., L 77, str. 1.

3 SL 2000., L 239, str. 19. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.)

Vijeća od 26. lipnja 2013.[4] predviđa se da se „[s]tranci koji ne podliježu zahtjevu za vizu mogu […] slobodno kretati unutar državnog područja ugovornih stranaka u trajanju od najviše tri mjeseca tijekom šest mjeseci nakon datuma prvog ulaska, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete za ulazak iz članka 5. stavka 1. točaka (a), (c), (d) i (e) [CISA-e]”.

### *B. Zakonik o schengenskim granicama*

3. U skladu s uvodnom izjavom 6. Zakonika o schengenskim granicama „[n]adzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Nadzor državne granice trebao bi pomoći u suzbijanju nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica”.

4. Uvodnom izjavom 27. Zakonika o schengenskim granicama predviđa se da, „[u] skladu sa sudskom praksom [Suda], odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba mora biti strogo protumačeno, a načelo javnog poretka pretpostavlja postojanje istinske, prisutne i dovoljno snažne prijetnje koja zahvaća jedan od temeljnih interesa društva”.

5. Člankom 6. stavkom 1. Zakonika o schengenskim granicama određuje se:

„Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

[…]

(d) da nisu osobe za koje je u [Schengenskom informacijskom sustavu (SIS)] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.”

## II. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

6. E. P. je albanski državljanin koji je na područje Nizozemske ušao kao turist 22. travnja 2016., nakon što je, prema njegovim riječima, prošao kroz Dansku i Švedsku. Dana 18. svibnja 2016. uhvaćen je na djelu u stambenom objektu u kojem se uzgajao kanabis, a zatim zadržan kod policije u očekivanju kaznenog postupka, nakon čega su ga preuzela tijela policijske službe za strance. Budući da su na licu mjesta pronađene velike količine droge, E. P. se sumnjiči za počinjenje kaznenog djela koje je u nizozemskom kaznenom pravu kvalificirano kao teško kazneno djelo.

7. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska; u daljnjem tekstu: državni tajnik) donio je 19. svibnja 2016. odluku kojom mu nalaže da u roku od 28 dana napusti područje Unije jer je smatrao da E. P. više ne ispunjava uvjete iz članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama i da predstavlja prijetnju javnom poretku. E. P. je podnio tužbu protiv te odluke pred rechtbankom Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu, Nizozemska), koji je presudom od 13. rujna 2016. poništio odluku o

4 o izmjeni Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma, uredaba Vijeća (EZ) br. 1683/95 i (EZ) br. 539/2001 i uredaba (EZ) br. 767/2008 i (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.).

vraćanju i naložio državnom tajniku da donese novu odluku. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Amsterdamu) konkretno je presudio da državni tajnik nije propisno obrazložio svoje stajalište prema kojem je zakonit boravak E. P.-a u Nizozemskoj, na temelju izuzeća od obveze posjedovanja vize[5], prestao na temelju članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama zbog toga što se E. P. sada smatra prijetnjom nizozemskom javnom poretku jer ga se sumnjiči za povredu zakonodavstva koje se odnosi na opojne droge. Prema mišljenju navedenog suda, koji se poziva na presude Zh. i O.[6] i N.[7], državni tajnik trebao je utemeljiti svoju odluku na ocjeni u svakom slučaju zasebno kako bi provjerio predstavlja li E. P.-ovo osobno ponašanje stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva, a ne samo na postojanju sumnje.

8. Državni tajnik podnio je protiv te presude žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev. Konkretno osporava da se zahtjev u pogledu stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva može prenijeti na odluke na temelju članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama, kojima se utvrđuje da je pojedinac prestao ispunjavati uvjete za ulazak na područje Unije.

9. U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak te je odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, koju je tajništvo Suda zaprimilo 11. lipnja 2018., Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 6. stavak 1. točku (e) [Zakonika o schengenskim granicama] tumačiti na način da odluku o tome da se zakonit boravak u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana okončava jer stranac predstavlja prijetnju za javni poredak treba obrazložiti činjenicom da osobno ponašanje dotičnog stranca predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za neki od temeljnih interesa društva?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, koji se zahtjevi u pogledu obrazlaganja, u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (e) [Zakonika o schengenskim granicama], primjenjuju na odluku o tome da stranac predstavlja prijetnju za javni poredak? Treba li članak 6. stavak 1. točku (e) [Zakonika o schengenskim granicama] tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa u skladu s kojom stranac predstavlja prijetnju za javni poredak isključivo zato što nije sporno da ga se sumnjiči za počinjenje kaznenog djela?”

10. U pisanom dijelu postupka pred Sudom sudjelovali su E. P., nizozemska, njemačka i belgijska vlada, Europska komisija te Švicarska Konfederacija.

11. Na raspravi održanoj pred Sudom 2. svibnja 2019. saslušana su izlaganja E. P.-a, nizozemske, belgijske i njemačke vlade te Komisije.

## III. Analiza

12. Najprije pojašnjavam da ću ova dva prethodna pitanja razmotriti zajedno jer iz mojeg tumačenja drugog pitanja proizlazi da se ono ne odnosi na obvezu obrazlaganja kao takvu, nego se njime Sud zapravo poziva da odredi kriterije na kojima treba utemeljiti ocjenu nacionalnih tijela u trenutku donošenja odluke kojom utvrđuju da uvjeti za zakonit ulazak i boravak na području Unije više nisu ispunjeni zato što se dotični pojedinac smatra prijetnjom javnom poretku.

5 Naime, iz Uredbe (EU) br. 1091/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani pri prijelazu vanjskih granica moraju imati vize te zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL 2010., L 329, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 222.) proizlazi da su albanski državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize prilikom prelaska vanjskih granica Unije.

6 Presuda od 11. lipnja 2015. (C-554/13, EU:C:2015:377)

7 Presuda od 15. veljače 2016. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84)

13. Za odgovor na tako formulirana pitanja upućena Sudu bit će potrebno, kao prvo, pojasniti odnos između Zakonika o schengenskim granicama, CISA-e i 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 [8]. Kao drugo, članak 6. stavak 1. točku (e) Zakonika o schengenskim granicama trebat će tumačiti s obzirom na njegov tekst, kontekst i ciljeve koji se nastoje postići Zakonikom o schengenskim granicama. Konačno, međuzaključak koji ću iz toga izvesti trebat će, kao treće, usporediti s razmatranjima koja treba, po potrebi, izvesti iz sudske prakse Suda koja se odnosi na zahtjev u pogledu stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva.

## *A. Odnos između Zakonika o schengenskim granicama, CISA-e i Direktive 2008/115*

14. Zakonikom o schengenskim granicama utvrđuju se pravila nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze vanjske granice država članica Unije, pri čemu se podrazumijeva da će nakon prelaska tih granica kretanje među državama članicama biti olakšano nepostojanjem nadzora na unutarnjim granicama [9]. Države članice su prilikom djelovanja u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama, naravno, dužne poštovati temeljna prava zajamčena pravom Unije, a stoga i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

15. U članku 6. stavku 1. Zakonika o schengenskim granicama navode se uvjeti za ulazak na područje Unije za državljane trećih država za boravak u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana. Navedeni državljani stoga trebaju imati valjanu putnu ispravu i, po potrebi, važeću vizu [10]. Usto trebaju opravdati svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imati dovoljno sredstava za uzdržavanje, za njih u SIS-u ne smije biti izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska i, konačno, ne smiju predstavljati prijetnju za javni poredak [11].

16. Iako se prethodna pitanja odnose na članak 6. stavak 1. Zakonika o schengenskim granicama i mogućnost država članica da zabrane *ulazak* na svoje područje ako dotični pojedinac predstavlja prijetnju javnom poretku, ovdje valja utvrditi da nije riječ o odluci kojom se zabranjuje ulazak E. P.-u s obzirom na to da se on već nalazio na nizozemskom području.

17. Naime, zapravo se člankom 20. stavkom 1. CISA-e, kako je izmijenjena Uredbom br. 610/2013, uređuje takva situacija, u kojem se navodi da se „[s]tranci koji ne podliježu zahtjevu za vizu mogu […] slobodno kretati unutar državnog područja ugovornih stranaka u trajanju od najviše 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana nakon datuma prvog ulaska, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete za ulazak iz članka 5. stavka 1. točaka (a), (c), (d) i (e) [CISA-e]”. Potonjom se točkom (e) pak zahtijeva da se pojedinac ne „smatr[a] prijetnjom za javni poredak […] bilo koje od ugovornih stranaka” te se stoga ponavlja uvjet za ulazak iz članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama. Iz toga proizlazi da su uvjeti za prvi ulazak također uvjeti koje treba ispuniti tijekom boravka. Stoga, ako ti uvjeti za ulazak više nisu ispunjeni tijekom boravka, državljanin treće države nezakonito boravi na području Unije, kao što to također proizlazi iz članka 3. stavka 2. Direktive 2008/115 [12].

8 SL 2008., L 348, str. 98. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

9 Vidjeti članak 1. Zakonika o schengenskim granicama.

10 Vidjeti članak 6. stavak 1. točke (a) i (b) Zakonika o schengenskim granicama.

11 Vidjeti članak 6. stavak 1. točke (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama.

12 Podsjećam da članak 5. verzije Zakonika o schengenskim granicama iz 2006. odgovara sadašnjem članku 6. Zakonika o schengenskim granicama iz 2016.

18. Budući da je E. P. prestao ispunjavati uvjete za zakonit ulazak i boravak, nizozemska tijela trebala su donijeti odluku o vraćanju [13]. U skladu s Direktivom 2008/115, odluka o prestanku zakonitog boravka može se donijeti zajedno s odlukom o vraćanju, pod uvjetom da se poštuju postupovna jamstva iz navedene direktive [14]. Prema mojem mišljenju, odluku o kojoj je riječ u glavnom postupku, od 19. svibnja 2016., stoga valja smatrati odlukom kojom su nizozemska tijela istodobno utvrdila prestanak zakonitog boravka i naložila vraćanje E. P.-a. Ona se stoga istodobno temelji na CISA-i, neizravno na Zakoniku o schengenskim granicama i na Direktivi 2008/115 [15].

19. Odluka o vraćanju treba u pisanom obliku sadržavati stvarne i pravne razloge te podatke o raspoloživim pravnim lijekovima [16]. Podaci o činjenicama mogu biti ograničeni „ako nacionalno pravo omogućava ograničenje prava na informacije, posebno […] zbog sprječavanja, istrage, otkrivanja i progona za kaznena djela” [17]. Budući da se odlukom o vraćanju utvrđuje nezakonitost boravka i da ta nezakonitost proizlazi, kao što se predviđa člankom 20. CISA-e, iz neispunjavanja jednog od uvjeta iz članka 5. CISA-e preuzetih u članku 6. Zakonika o schengenskim granicama, nizozemska tijela trebala su u navedenoj odluci izričito navesti koji to uvjet E. P. više ne ispunjava.

20. U tu je svrhu državni tajnik smatrao da E. P. predstavlja prijetnju nizozemskom javnom poretku zato što ga se sumnjiči da je prekršio nizozemsko zakonodavstvo koje se odnosi na opojne droge. [18] Zbog toga se smatralo da predstavlja prijetnju javnom poretku.

21. Međutim, ovdje je jedino pitanje je li se državni tajnik mogao pozvati samo na sumnju u počinjenje teškog kaznenog djela kako bi došao do tog zaključka ili je bio dužan svoju odluku utemeljiti na ocjeni E. P.-ova osobnog ponašanja kao stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva.

22. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi to mogao biti slučaj s obzirom na sudsku praksu Suda koja je osobito razvijena, prije nego što je proširena, u okviru tumačenja Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ [19]. Prije nego što je analiziram, vratit ću se prvo na tekst i kontekst članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama te ciljeve koji se njime nastoje postići.

### *B. Razlog javnog poretka u Zakoniku o schengenskim granicama*

23. Kao što sam prethodno naveo, članak 6. Zakonika o schengenskim granicama usko je povezan s člankom 20. CISA-e, koji sam upućuje na članak 5. CISA-e. Razlog javnog poretka ne može se tumačiti drukčije u kontekstu Zakonika o schengenskim granicama ili kontekstu CISA-e. Osim toga, s obzirom na to da se prilikom razmatranja zahtjeva za jedinstvenu vizu utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti

13 Vidjeti članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115.

14 Vidjeti članak 6. stavak 6. Direktive 2008/115.

15 Vidjeti definiciju pojma „odluka o vraćanju” navedenu u članku 3. točki 4. Direktive 2008/115.

16 Vidjeti članak 12. stavak 1. Direktive 2008/115.

17 Članak 12. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2008/115

18 Vidjeti točku 6. ovog mišljenja.

19 SL 2004., L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.) Vidjeti konkretnije članak 27. navedene direktive.

iz članka 6. stavka 1. točaka (a) i (c) do (e) Zakonika o schengenskim granicama [20] i da je konzulat dužan provjeriti da se podnositelj ne smatra prijetnjom za javni poredak [21], razlog javnog poretka trebalo bi definirati isto, neovisno o tome je li riječ o CISA-i, Zakoniku o schengenskim granicama ili Zakoniku o vizama.

24. Međutim, javni poredak nije definiran ni u CISA-i ni u Zakoniku o schengenskim granicama. Iako je točno da se u njegovoj uvodnoj izjavi 27. navodi da „načelo javnog poretka pretpostavlja postojanje istinske, prisutne i dovoljno snažne prijetnje koja zahvaća jedan od temeljnih interesa društva", postojanje takve prijetnje zahtijeva se u slučaju „odstupanj[a] od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba" [22].

25. Doslovno gledajući, valja istaknuti da se u članku 6. stavku 1. točki (e) Zakonika o schengenskim granicama ne upućuje izričito na zahtjev u pogledu stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva. U njemu se ne pojašnjava stupanj prijetnje niti se ta prijetnja ograničava na situaciju ugrožavanja temeljnog interesa društva. Osim toga, ima niječan oblik, pojedinac *ne smije* predstavljati prijetnju za javni poredak. Čini se da takva formulacija ostavlja širi manevarski prostor državama članicama pri ocjenjivanju nepostojanja prijetnje za javni poredak [23]. Tekstualno gledajući, uvjet koji se odnosi na nepostojanje prijetnje za javni poredak naveden u članku 6. Zakonika o schengenskim granicama stoga se čini vrlo različitim u odnosu na formulaciju članka 27. Direktive 2004/38.

26. S gledišta konteksta i cilja koji se nastoji postići člankom 6. Zakonika o schengenskim granicama, podsjećam da se njime uređuju uvjeti za ulazak državljanima trećih država koji žele kratkotrajno boraviti na području Unije, pri čemu njihov boravak nije potrebno obrazložiti posebnim razlogom. Ispunjavanje tih uvjeta u načelu se provjerava u trenutku izdavanja vize ako se ona zahtijeva ili u trenutku prelaska vanjskih granica Unije. U uvodnoj izjavi 6. Zakonika o schengenskim granicama podsjeća se da „[n]adzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica". Usto, članak 6. Zakonika o schengenskim granicama primjenjuje se na državljane trećih država koji *a priori* nisu povezani s područjem Unije i u pogledu kojih je Sud presudio da nemaju temeljno pravo ulaska na područje određene zemlje ili boravka na tom području [24].

27. U toj fazi analize ništa ne upućuje na to da je zakonodavac Unije namjeravao ograničiti marginu prosudbe nacionalnih tijela, u slučaju odluke kojom se odbija ulazak državljaninu treće države ili utvrđuje prestanak zakonitog boravka na području Unije zbog prijetnje za javni poredak, do te mjere da zahtijeva da se takva odluka temelji na osobnom ponašanju navedenog državljanina koje treba predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva.

28. To se također objašnjava praktičnim razmatranjima. Naime, kad tijela provjeravaju ispunjavanje uvjeta za ulazak navedenih u članku 6. Zakonika o schengenskim granicama prilikom prelaska vanjskih granica Unije ili izdavanja vize, informacije kojima raspolažu o dotičnom pojedincu ograničene su. Različite vlade koje su intervenirale tijekom ovog prethodnog postupka više su puta istaknule taj argument, za koji priznajem da je osjetljive prirode. Isto vrijedi, naposljetku, za kontrolu koju nacionalna tijela izvršavaju kad trebaju utvrditi da uvjeti za ulazak više nisu ispunjeni tijekom boravka

20 Vidjeti članak 21. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (SL 2009., L 243, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 12., str. 8. i ispravak SL 2018., L 284, str. 38.).

21 Vidjeti članak 21. stavak 3. točku (d) Zakonika o vizama.

22 Kontrolama koje se zahtijevaju Zakonikom o schengenskim granicama uzima se u obzir različit status osoba s obzirom na to da se člankom 8. stavkom 6. Zakonika o schengenskim granicama predviđa da se navedene kontrole, kad se odnose na „osob[e] s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije[,] provode […] u skladu s Direktivom 2004/38/EZ".

23 Za usporedivu formulaciju vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u spojenim predmetima Abcur (C-544/13 i C-545/13, EU:C:2015:136, t. 58.).

24 Presuda od 27. lipnja 2006., Parlament/Vijeće (C-540/03, EU:C:2006:429, t. 53.)

državljanina treće države na području Unije. U konkretnom slučaju E. P.-a, osim navodnog počinjenja teškog kaznenog djela, državni tajnik nije raspolagao dodatnim informacijama kojima bi mogao potkrijepiti E. P.-ovo osobno ponašanje. Međutim, bio je dužan, donekle hitno, na temelju relativno ograničenih informacija donijeti odluku koja će obvezati dotične države članice. Naime, državljani trećih država koji žele kratkotrajno boraviti u Uniji nisu dobro poznati nacionalnim tijelima, *a fortiori* kad im za taj boravak nije potrebna viza. Kad bi se od navedenih tijela zahtijevalo da svoju odluku temelje na sustavnoj i preciznoj ocjeni osobnog ponašanja dotičnog pojedinca i kad bi ih se obvezalo da dokažu postojanje stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva, time bi ih se moglo suočiti s nemogućim izazovom i onemogućiti im donošenje negativnih odluka te bi se, *in fine*, potencijalno ugrozila sigurnost područja bez unutarnjih granica u kojem se osigurava sloboda kretanja osoba [25].

29. Stoga u tim posebnim okolnostima treba priznati široku marginu prosudbe nacionalnim tijelima, sličnu onoj koju im je Sud priznao u presudi Koushkaki [26] u pogledu Zakonika o vizama. U toj je presudi presudio da „razmatranje pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva za vizu, da bi se utvrdilo postoji li neki od razloga za odbijanje, podrazumijeva složene ocjene koje se posebice temelje na osobnosti podnositelja zahtjeva, njegovoj integriranosti u državi u kojoj trajno boravi, političkim, socijalnim i ekonomskim okolnostima u kojima se on nalazi, kao i na *mogućoj prijetnji koju bi predstavljao dolazak tog podnositelja zahtjeva za javni poredak*” [27]. Sud je u nastavku pojasnio da „[t]akve složene ocjene podrazumijevaju predviđanje vjerojatnog ponašanja […] podnositelja i trebaju se, između ostalog, zasnivati na temeljitom poznavanju države stalnog boravišta podnositelja zahtjeva, kao i na analizi različitih dokumenata” [28]. Također je istaknuo činjenicu da „razmatranje nadležnih tijela države članice povodom zahtjeva za izdavanje vize treba biti tim više detaljno s obzirom na to da izdavanje jedinstvene vize podnositelju zahtjeva dopušta ulazak u područje država članica, u granicama koje je postavio Zakonik o schengenskim granicama” [29]. Sud je tako priznao „široku marginu prosudbe, koja se odnosi na uvjete primjene članka 32. stavka 1. i članka 35. stavka 6. ovog zakonika, kao i na ocjenu pripadajućih činjenica kako bi se utvrdilo protive li se razlozi navedeni u tim odredbama izdavanju zatražene vize” [30]. Međutim, u članku 32. stavku 1. točki (a) podtočki vi. Zakonika o vizama navodi se uvjet koji se odnosi na nepostojanje prijetnje za javni red. Prema svakoj logici, Sud bi također trebao priznati složenost procjena koje treba provesti u pogledu uvjeta za zakonit ulazak i boravak navedenih u članku 6. Zakonika o schengenskim granicama te nacionalnim tijelima tako priznati široku marginu prosudbe koja stoga ne može biti ograničena na zahtjev u pogledu stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva.

30. Također dodajem da je Sud rješenje iz svoje presude Koushkaki [31] proširio u presudi Fahimian [32] koja se odnosila na uvjete za ulazak državljana trećih država u svrhu studija i, konkretnije, na odredbu čiji je tekst sličan tekstu članka 6. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama [33]. U toj je presudi trebalo utvrditi može li država članica odbiti ulazak iranskoj državljanki koja je podnijela zahtjev za vizu u svrhu studija u Njemačkoj zbog razlogâ javne sigurnosti, a da pritom nužno ne utemelji svoju odluku na osobnom ponašanju dotične osobe i stvarnoj, trenutačnoj i dostatno ozbiljnoj prijetnji predmetnom temeljnom interesu društva koju navedeno ponašanje treba predstavljati. Sud je priznao da je to moguće zbog dvaju glavnih razloga: najprije, zbog toga što je u jednoj od uvodnih

25 Vidjeti uvodnu izjavu 2. Zakonika o schengenskim granicama.

26 Presuda od 19. prosinca 2013. (C-84/12, EU:C:2013:862)

27 Presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 56.). Moje isticanje.

28 Presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 57.)

29 Presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 59.)

30 Presuda od 19. prosinca 2013., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, t. 60.)

31 Presuda od 19. prosinca 2013. (C-84/12, EU:C:2013:862)

32 Presuda od 4. travnja 2017. (C-544/15, EU:C:2017:255)

33 Odnosno članak 6. stavak 1. točku (d) Direktive Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih zemalja u svrhu studija, razmjene učenika, osposobljavanja bez naknade ili volonterstva (SL 2004., L 375, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 78.)

izjava Direktive 2004/114 bilo predviđeno da prijetnja može biti samo moguća [34]; nadalje, zbog toga što razmatranje pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva za izdavanje vize uključuje složene ocjene koje provode tijela i zbog toga što nacionalnim tijelima, prema tome, treba ostaviti široku marginu prosudbe kada ocjenjuju relevantne činjenice [35].

31. Osim tih presedana na koje bi se Sud mogao korisno pozvati, uvjet za ulazak utvrđen u članku 6. stavku 1. točki (e) Zakonika o schengenskim granicama trebalo bi tumačiti u skladu s drugim uvjetima za ulazak. U tom pogledu napominjem da se člankom 6. stavkom 1. točkom (d) Zakonika o schengenskim granicama predviđa da za državljanina treće države koji želi ući na područje Unije u SIS-u ne smije biti izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska. Kriteriji za takvo upozorenje utvrđeni su u Uredbi (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) [36]. U članku 24. stavku 1. navedene uredbe najprije se navodi da se upozorenje izdaje na temelju „pojedinačne prosudbe". Usto, upozorenje se u SIS unosi kada se odluka temelji na prijetnji javnom redu koju može predstavljati prisutnost državljanina treće države na državnom području države članice. Tom uredbom predviđa se da takva situacija nastaje u slučaju kad je navedeni državljanin osuđen na kaznu zatvora u trajanju duljem od godine dana ili kad za njega „postoji opravdana sumnja da je počinio teško kazneno djelo ili […] postoje jasne indicije o namjeri počinjenja takvog djela na području države članice" [37]. Tu je zakonodavac Unije jasno priznao da sama sumnja u počinjenje kaznenog djela može biti temelj za postojanje prijetnje javnom poretku te postojanje takve prijetnje nije uvjetovao zahtjevom u pogledu stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za na temeljni interes društva. Prema mojem mišljenju, pojam „prijetnja javnom poretku" u kontekstu Zakonika o schengenskim granicama treba imati isti smisao, neovisno o tome je li riječ o uvjetu za ulazak iz članka 6. stavka 1. točke (d) Zakonika o schengenskim granicama ili o uvjetu za ulazak propisanom člankom 6. stavkom 1. točkom (e) Zakonika o schengenskim granicama.

32. Iako, kao što ja to smatram, nije riječ o sustavnom prijenosu zahtjeva koji proizlazi iz članka 27. Direktive 2004/38 na sve akte sekundarnog prava koji sadržavaju odredbu na temelju koje se može pozvati na razloge javnog poretka te pojam „prijetnja javnom poretku" treba tumačiti s obzirom na njegovo normativno okruženje, elementi koje sam upravo naveo idu u prilog priznavanju široke margine prosudbe nacionalnim tijelima pri donošenju odluke kojom se utvrđuje da uvjet za ulazak koji se odnosi na nepostojanje prijetnje javnom poretku nije ili više nije ispunjen.

33. Međutim, tek treba provjeriti je li, odnosno može li taj zaključak biti doveden u pitanje s obzirom na sudsku praksu Suda iz koje su proizašle dvojbe suda koji je uputio zahtjev.

34 Vidjeti presudu od 4. travnja 2017., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, t. 40.).

35 Vidjeti presudu od 4. travnja 2017., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, t. 41. i 42.).

36 SL 2006., L 381, str. 4. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.)

37 Članak 24. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 1987/2006

### *C. Zahtjev u pogledu trenutačne, stvarne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva u slučaju postojanja sumnje u kazneno djelo ili kaznene presude u sudskoj praksi Suda*

#### *1. Prikaz sudske prakse Suda*

34. Sud je u svojoj presudi Bouchereau [38] prvi put presudio da se postojanje kaznene presude može prihvatiti u svrhu ograničavanja slobodnog kretanja državljana država članica zbog razlogâ javnog poretka samo ako okolnosti koje su dovele do te presude upućuju na „postojanje osobnog ponašanja koje predstavlja trenutačnu prijetnju javnom poretku" [39]. Stoga je dodao da se, iako, „općenito, utvrđenje prijetnje takve prirode podrazumijeva da kod dotičnog pojedinca postoji sklonost da će zadržati to ponašanje u budućnosti, također može dogoditi da sama činjenica prijašnjeg ponašanja ispunjava uvjete slične prijetnje javnom poretku" [40], što je na nacionalnim sudovima da provjere „s obzirom na poseban pravni položaj osoba obuhvaćenih pravom Zajednice i na temeljno načelo slobodnog kretanja osoba" [41]. Sud je prije toga istaknuo da je cilj direktive koju je bio pozvan tumačiti, kojom se namjeravalo uskladiti nacionalne sustave policijske službe za strance, zaštititi državljane država članica „od izvršavanja ovlasti koje proizlaze iz iznimke koja se odnosi na ograničenja opravdana razlozima javnog poretka […], koje bi prekoračivalo zahtjeve kojima se opravdava iznimka od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba" [42].

35. Zahtjev da se odluka kojom se odstupa od temeljne slobode utemelji na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca koje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva stoga je prvotno utvrđen u kontekstu slobodnog kretanja osoba i potom ponovljen [43], prije nego što je kodificiran, kao što je općepoznato, u Direktivi 2004/38 [44].

36. S obzirom na to, Sud je u više navrata proširio primjenu tog zahtjeva na područja koja su manje izravno povezana ili uopće nisu povezana sa slobodnim kretanjem građana Unije.

37. Tako je Sud u svojoj presudi Komisija/Španjolska [45] presudio da je država članica povrijedila svoje obveze koje proizlaze iz iste direktive koja je tumačena u presudi Bouchereau [46] s obzirom na to da je odbila ulazak na područje Unije državljaninu treće države koji je bračni drug građanina Unije i pritom se pozvala samo na okolnost da je za navedenog državljanina izdano upozorenje u SIS-u. Nakon što je podsjetio da iznimka javnog poretka čini odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba i da je treba usko tumačiti, pri čemu je države članice ne mogu jednostrano odrediti [47], Sud je presudio da činjenica da je nacionalno tijelo upotrijebilo pojam javnog poretka *„u svakom slučaju* pretpostavlja, uz narušavanje društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, postojanje stvarne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva" [48]. Sud je također u toj presudi povezao usko tumačenje pojma javnog poretka i zaštitu prava građanina Unije na poštovanje obiteljskog života [49]. U tim se

38 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

39 Presuda od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 28.). Takav je zahtjev već bio utvrđen u presudi od 28. listopada 1975., Rutili (36/75, EU:C:1975:137) u pogledu odluke kojom se talijanskom državljaninu zbog njegovih političkih i sindikalnih aktivnosti ograničila sloboda kretanja u Francuskoj (vidjeti osobito točku 28. te presude).

40 Presuda od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 29.)

41 Presuda od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 30.)

42 Presuda od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 15.)

43 Među opsežnom sudskom praksom vidjeti presude od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 66.).

44 Konkretnije, vidjeti članak 27. stavak 2. Direktive 2004/38.

45 Presuda od 31. siječnja 2006. (C-503/03, EU:C:2006:74)

46 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

47 Vidjeti presudu od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 45.).

48 Presuda od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 46.). Moje isticanje.

49 Presuda od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 47.)

okolnostima državljaninu treće države koji je bračni drug građanina Unije ulazak može odbiti samo ako je upozorenje u SIS-u potkrijepljeno informacijama na temelju kojih je moguće utvrditi da prisutnost navedenog državljanina treće države predstavlja stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva [50].

38. Osim toga, Sud je u presudi Zh. i O. [51] u pogledu članka 7. stavka 4. Direktive 2008/115, kojim se predviđa da države članice mogu skratiti vrijeme za dobrovoljni odlazak ako dotična osoba predstavlja opasnost za javni poredak, presudio da potonji pojam treba ocijeniti u svakom slučaju zasebno kako bi se provjerilo predstavlja li osobno ponašanje dotičnog državljanina treće države stvarnu i trenutačnu opasnost za javni poredak [52]. Isključujući svaku praksu koja bi se temeljila na općim razmatranjima ili proizvoljnoj pretpostavci, Sud je presudio da se *samo* na temelju činjenice da je takav državljanin „osumnjičen da je počinio djelo kažnjivo kao kazneno djelo prema nacionalnom pravu ili je za takvo djelo protiv njega izrečena kaznena presuda ne može tog državljanina smatrati opasnošću za javni poredak u smislu članka 7. stavka 4. Direktive 2008/115" [53]. Međutim, država članica može utvrditi postojanje opasnosti za javni poredak na temelju kaznene presude ako ta presuda, *„zajedno s drugim okolnostima* koje se odnose na položaj odnosne osobe, opravdava takvo utvrđenje" [54]. U istom smislu, sama sumnja da je takav državljanin počinio kazneno djelo može, „zajedno s drugim činjenicama koje se odnose na pojedini slučaj" [55], biti temelj za utvrđenje opasnosti za javni poredak, i dalje u smislu predmetne odredbe. Sud je time podsjetio da države članice u biti zadržavaju slobodu da odrede zahtjeve pojma javnog poretka u skladu sa svojim nacionalnim potrebama [56]. U tom kontekstu primjena rješenja koje proizlazi iz presude Bouchereau [57] nije opravdana ni odstupanjem od slobodnog kretanja građana Unije ni njihovim pravom na spajanje obitelji, nego činjenicom da se Direktivom 2008/115 propisuje odstupanje od obveze predviđanja primjerenog roka za dobrovoljni odlazak, koja je nametnuta s ciljem osiguranja poštovanja temeljnih prava državljana trećih država prilikom njihova udaljavanja iz Unije [58].

39. Sud je potom u presudi N. [59] podsjetio na svoju sudsku praksu koja je postala načelo u pogledu pojma „javni poredak", koji u svakom slučaju pretpostavlja, uz narušavanje društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, postojanje stvarne, trenutačne i dostatno ozbiljne prijetnje za temeljni interes društva [60], kako bi je primijenio u kontekstu tumačenja Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu [61]. Stoga je zadržavanje ili nastavak zadržavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog razlogâ javnog poretka opravdano „samo pod uvjetom da njegovo osobno ponašanje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja ugrožava temeljni interes društva" [62]. U tom je slučaju Sud upravo zbog iznimne prirode zadržavanja, koje se provodi samo kao krajnja mjera [63], namjeravao usko ograničiti ovlast koja se priznaje nacionalnim tijelima [64].

50 Presuda od 31. siječnja 2006., Komisija/Španjolska (C-503/03, EU:C:2006:74, t. 53. Vidjeti također točku 55.)

51 Presuda od 11. lipnja 2015. (C-554/13, EU:C:2015:377)

52 Presuda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 50.)

53 Presuda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 50.). Moje isticanje.

54 Presuda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 51.)

55 Presuda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 52.).

56 Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 52.). Moje isticanje.

57 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

58 Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 48.). Sud je svoje stajalište u pogledu pojma javnog poretka u Direktivi 2008/115 ponovio u presudi od 16. siječnja 2018., E (C-240/17, EU:C:2018:8, t. 48. i 49.).

59 Presuda od 15. veljače 2016. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). U tom je predmetu tužitelj u glavnom postupku u razdoblju od 1999. do 2015. bio 21 put osuđen za različita kaznena djela.

60 Vidjeti točku 65. presude od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

61 SL 2013., L 180, str. 96. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.). Konkretno, presuda od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) odnosila se na članak 8. stavak 3. prvi podstavak točku (e) Direktive 2013/33.

62 Presuda od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 67.)

63 Vidjeti presudu od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 63.).

64 Vidjeti presudu od 15. veljače 2016., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 64.).

40. Sud, koji je u presudi T.[65] bio pozvan tumačiti razlog javnog poretka u kontekstu Direktive 2004/83/EZ[66], nakon što je istaknuo da se u navedenoj direktivi ne definira javni poredak, podsjetio je na tumačenje koje je u pogledu tog pojma već dao u kontekstu Direktive 2004/38. Iako te dvije direktive imaju različite ciljeve, Sud je presudio da je sudska praksa razvijena u odnosu na potonju direktivu relevantna u tom slučaju s obzirom na to da se „širina zaštite kojom jedno društvo želi zaštititi svoje temeljne interese ne može razlikovati prema pravnom položaju osobe koja nanosi štetu tim interesima". Sud je zatim presudio da nacionalno tijelo ne može odluku o ukidanju dozvole boravka izbjeglici zbog razloga povezanih s javnim poretkom utemeljiti samo na okolnosti da podupire terorističku organizaciju s obzirom na to da, u takvom slučaju, navedeno tijelo ne provodi „pojedinačn[u] ocjen[u] detaljnih činjenica"[67].

*2. Posebnosti ovog slučaja, prepreke za prijenos rješenja koje proizlazi iz presude Bouchereau*

41. Što se tiče ovog zahtjeva za prethodnu odluku, smatram da se, osim elemenata navedenih u točkama 23. do 32. ovog mišljenja, posebnosti ovog slučaja protive tomu da se rješenje koje proizlazi iz presude Bouchereau[68], prema riječima Komisije, neograničeno prenosi i da se nacionalna tijela obveže da odluku kojom utvrđuju da državljanin treće države više ne ispunjava uvjete za zakonit boravak zbog razloga povezanih s javnim poretkom temelje na ocjeni osobnog ponašanja navedenog državljanina koje nužno treba predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva.

42. E. P. nije građanin Unije. Njegov ulazak u Uniju, a potom i boravak u Uniji nisu povezani s drugim građaninom Unije ni sa slučajem spajanja obitelji s državljaninom treće države s dugotrajnim boravkom na području Unije. Odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku, u dijelu u kojem se njome utvrđuje prestanak zakonitog boravka, ne čini povredu temeljnog prava koja bi bila tako ozbiljna da bi izazvala primjenu rješenja koje proizlazi iz presude Bouchereau[69], kao što je, osobito, bio slučaj u presudi N.[70], jer je neposredna pravna posljedica tog utvrđenja predviđeni prestanak boravka koji je prvotno u svakom slučaju bio kratkotrajan. Točno je da je utvrđenje tijelâ bilo popraćeno odlukom o vraćanju, ali ono je bilo naloženo u roku od 28 dana, dok se Direktivom 2008/115 predviđa razuman rok od najviše 30 dana[71]. Međutim, po tom se elementu slučaj E. P.-a razlikuje od slučaja u predmetu Zh. i O.[72].

43. Konačno, logika na kojoj se temelje sudska praksa Bouchereau[73] i njezina kasnija razmatranja povezana sa slobodnim kretanjem osoba prilično se razlikuje od razmatranja na kojima se temelje Zakonik o schengenskim granicama, CISA ili pak Zakonik o vizama. Što je pravna situacija konsolidiranija (integracija građanina Unije ili državljanina treće države u državu članicu domaćina, razvoj obiteljskog života), to treba biti veća zaštita od udaljavanja te će razina zahtjeva koju traže nacionalna tijela biti viša[74]. Državljanin treće države koji kratkotrajno boravi na području Unije ne može se pozvati na slične okolnosti.

65 Presuda od 24. lipnja 2015. (C-373/13, EU:C:2015:413)

66 Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

67 Presuda od 24. lipnja 2015., T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 89.)

68 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

69 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

70 Presuda od 15. veljače 2016. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84)

71 Vidjeti članak 7. stavak 1. Direktive 2008/115.

72 Presuda od 11. lipnja 2015. (C-554/13, EU:C:2015:377)

73 Presuda od 27. listopada 1977. (30/77, EU:C:1977:172)

74 Što je također opravdano pitanjem raspoloživosti informacija, koje je usko povezano s trajanjem predmetne pravne situacije.

44. Čak i bez postojanja zahtjeva da nacionalna tijela svoje odluke o odbijanju ulaska ili nezakonitom boravku temelje na osobnom ponašanju dotičnog državljanina treće države koje treba predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva, pri čemu im se priznaje široka margina prosudbe, ta je margina prosudbe ograničena minimalnim jamstvima.

*3. Ograničenje široke margine prosudbe država članica*

45. Najprije, članak 14. stavak 2. Zakonika o schengenskim granicama obvezuje tijela država članica da, ako nisu ispunjeni uvjeti iz članka 6. Zakonika o schengenskim granicama, ulazak zabrane „na temelju obrazložene odluke u kojoj se precizno navode razlozi zabrane". S obzirom na paralelu koja postoji između uvjeta za ulazak i uvjeta za kratkotrajni zakonit boravak, ta se odredba po analogiji primjenjuje na odluke kojima se utvrđuje nezakonitost navedenog boravka.

46. Nadalje, i možda prije svega, cijeli je Zakonik o schengenskim granicama, kao što sam prethodno naveo, očito podređen temeljnim pravima i načelu proporcionalnosti[75]. Kao što to navodi Komisija, ne smatra se da se potonje načelo poštovalo ako je jedina sumnja na kojoj nacionalna tijela temelje utvrđenje o prestanku zakonitog boravka, na primjer, sumnja u povredu propisa o cestovnom prometu. Nadzor poštovanja načela proporcionalnosti *in fine* je na nacionalnom sudu. Stoga ću samo navesti da treba uzeti u obzir okolnosti iz kojih je proizašla sumnja. U slučaju E. P.-a najvjerojatnije je riječ o počinjenju lakšeg kaznenog djela. Stoga je riječ o nekoj vrsti pojačane sumnje, kojom se *a priori* otklanja mogućnost proizvoljnog uhićenja i proizvoljne optužbe.

47. U tim okolnostima smatram da članak 6. stavak 1. točku (e) Zakonika o schengenskim granicama, u vezi s člankom 20. CISA-e, treba tumačiti na način da, kako bi utvrdila nezakonitost boravka državljanina treće države, nacionalna tijela, koja raspolažu širokom marginom prosudbe, nisu dužna svoju odluku utemeljiti na osobnom ponašanju navedenog državljanina koje treba predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva. Usto ga treba tumačiti na način da prijetnja javnom poretku u načelu može proizlaziti iz samog postojanja ozbiljne sumnje da je dotični državljanin treće države počinio kazneno djelo. Međutim, navedena su tijela pri primjeni svoje široke margine prosudbe dužna utemeljiti svoju odluku na konkretnim činjenicama i poštovati načelo proporcionalnosti.

## IV. Zaključak

48. Zbog svih prethodnih razmatranja predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Raad van State (Državno vijeće) odgovori kako slijedi:

1. Članak 6. stavak 1. točku (e) Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), u vezi s člankom 20. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990., treba tumačiti na način da, kako bi utvrdila nezakonitost boravka državljanina treće države, nacionalna tijela, koja raspolažu širokom marginom prosudbe, nisu dužna svoju odluku utemeljiti na osobnom ponašanju navedenog državljanina koje treba predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za temeljni interes društva.

75 Vidjeti osobito članke 4. i 7. Zakonika o schengenskim granicama.

2. Članak 6. stavak 1. točku (e) Uredbe (EU) 2016/399, u vezi s člankom 20. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma, treba tumačiti na način da prijetnja javnom poretku u načelu može proizlaziti iz samog postojanja ozbiljne sumnje da je dotični državljanin treće države počinio kazneno djelo. Međutim, nacionalna su tijela pri primjeni svoje široke margine prosudbe dužna utemeljiti svoju odluku na konkretnim činjenicama i poštovati načelo proporcionalnosti.