Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Pravo slobodnog kretanja i boravka na području država članica – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 27. stavak 2. drugi podstavak – Ograničenje prava ulaska i prava boravka u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja – Protjerivanje s državnog područja u svrhu zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti – Ponašanje koje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju temeljnom interesu društva – Stvarna i trenutačna prijetnja – Pojam – Građanin Unije koji boravi u državi članici domaćinu gdje služi zatvorsku kaznu izrečenu zbog ponovljenih kaznenih djela spolnog zlostavljanja maloljetnikâ”

U predmetu C-193/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Visoki sud pokrajine Baskije, Španjolska), odlukom od 8. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 7. travnja 2016., u postupku

E

protiv

Subdelegación del Gobierno en Álava

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, M. Vilaras (izvjestitelj), J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za španjolsku vladu, V. Ester Casas, u svojstvu agenta,

— za belgijsku vladu, C. Pochet i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

— za njemačku vladu, K. Stranz i T. Henze, u svojstvu agenata,

— za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: španjolski

— za austrijsku vladu, G. Eberhard, u svojstvu agenta,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon i C. Crane, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Laska, barrister,

— za Europsku komisiju, E. Montaguti i I. Martínez del Peral, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 27. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, 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 (SL 2004., L 158, str. 77. i ispravak u SL 2004., L 229, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između osobe E i Subdelegación del Gobierno en Álava (poddelegacija vlade u pokrajini Álava, Španjolska) u vezi s odlukom potonjeg kojom se osobi E nalaže napuštanje državnog područja Kraljevine Španjolske uz desetogodišnju zabranu povratka u svrhu zaštite javne sigurnosti.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 U članku 27. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38 određeno je:

„1. U skladu s odredbama iz ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravišta [boravka] građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu su s načelom proporcionalnosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude samo po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva [prijetnju temeljnom interesu društva]. Neprihvatljivi su razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju.”

4 Članak 28. stavak 3. navedene direktive glasi:

„Odluka o protjerivanju ne smije se donijeti protiv građana Unije, osim ako se takva odluka ne temelji na nužnim razlozima javne sigurnosti, kako ih utvrđuju države članice, ako:

(a) su boravili u državi članici domaćinu prethodnih deset godina; ili

(b) su maloljetnici, osim ako je protjerivanje u najboljem interesu djeteta, kako je predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenoga 1989.”

5 U članku 33. stavcima 1. i 2. te direktive propisano je:

„1. Država članica domaćin ne može donijeti odluku o protjerivanju kao kaznu ili kao pravnu posljedicu kazne zatvora, osim ako su ispunjeni zahtjevi iz članaka 27., 28. i 29.

2. Ako se odluka o protjerivanju prema stavku 1. ovog članka izvršava nakon više od dvije godine od njezinog donošenja, država članica provjerava je li dotična osoba trenutačna i stvarna prijetnja javnom poretku i javnoj sigurnosti i procjenjuje jesu li se nakon donošenja odluke o protjerivanju okolnosti značajno promijenile.”

Španjolsko pravo

6 Članak 10. real decreta 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Kraljevski dekret br. 240/2007 o ulasku, slobodi kretanja i boravka u Španjolskoj državljana država članica Europske unije i drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru) od 16. veljače 2007. (BOE br. 51 od 28. veljače 2007., str. 8558., u daljnjem tekstu: Kraljevski dekret br. 240/2007) propisuje u stavku 1.:

„Državljani države članice Europske unije ili države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i članovi njihovih obitelji koji nisu državljani neke od tih država uživaju pravo trajnog boravka ako su zakonito boravili u Španjolskoj neprekidno pet godina. To pravo nije podložno uvjetima iz Poglavlja III. ovog kraljevskog dekreta.

[…]”

7 U članku 15. Kraljevskog dekreta br. 240/2007 određeno je:

„1. Kada to nalažu razlozi javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, moguće je donijeti jednu od sljedećih mjera prema državljanima države članice Europske unije ili druge stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru odnosno prema članovima njihovih obitelji:

[…]

c) naložiti protjerivanje ili vraćanje sa španjolskog državnog područja.

Odluka o protjerivanju može se donijeti protiv državljana države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru odnosno članova njihovih obitelji, bez obzira na državljanstvo, koji su stekli pravo trajnog boravka u Španjolskoj samo zbog važnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti. Jednako tako, prije donošenja navedene odluke valja uzeti u obzir trajanje boravka zainteresirane osobe u Španjolskoj, njezinu društvenu i kulturnu integriranost, dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike te jačinu veza s državom podrijetla.

[…]

4. Ako se odluka o protjerivanju izvršava nakon više od dvije godine od njezina donošenja, nadležna tijela provjeravaju i ocjenjuju eventualne promjene okolnosti do kojih je moglo doći nakon donošenja spomenute odluke kao i to predstavlja li dotična osoba stvarnu prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti.

5. Prilikom donošenja mjera iz stavaka 1. do 4. poštuju se sljedeći kriteriji:

a) mjera mora biti donesena u skladu sa zakonskim propisima koji se odnose na javni poredak i javnu sigurnost te s podzakonskim propisima koji se primjenjuju u tom području;

b) mjera se može opozvati po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke ako prestanu postojati razlozi za njezino donošenje;

c) mjeru nije moguće donijeti zbog gospodarskih razloga;

d) kada se navedene mjere donose u svrhu zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti, one se temelje isključivo na osobnom ponašanju pojedinca protiv kojeg su donesene, a koji, u svakom slučaju, mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju temeljnom interesu društva što je dužno ocijeniti tijelo nadležno za odlučivanje na temelju izvješća sadržanih u spisu koja su sastavila policijska i sudska tijela odnosno tijela kaznenog progona. Postojanje ranijih kaznenih osuda samo po sebi ne opravdava poduzimanje takvih mjera.

[…]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

8 Osoba E talijanski je državljanin. Dana 14. travnja 2003. ona je registrirana kao građanin Unije koji boravi u Španjolskoj.

9 Poddelegacija vlade u pokrajini Álava donijela je 13. studenoga 2013., na temelju članka 15. stavka 1. točke (c) Kraljevskog dekreta br. 240/2007, odluku kojom u svrhu zaštite javne sigurnosti nalaže protjerivanje osobe E s državnog područja Kraljevine Španjolske (u daljnjem tekstu: odluka o protjerivanju) uz desetogodišnju zabranu povratka jer je trima konačnim presudama osuđena na 12 godina zatvora koje služi u zatvorskoj ustanovi zbog ponovljenih kaznenih djela spolnog zlostavljanja maloljetnikâ.

10 Protiv te se odluke osoba E žalila Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (Pokrajinski upravni sud br. 3 u Vitoria-Gasteizu, Španjolska). Dana 12. rujna 2014. taj sud odbio je žalbu smatrajući da je odluka o protjerivanju propisno obrazložena, osobito kada se uzmu u obzir izvješće psihologa što ga je pripremila zatvorska ustanova te obiteljske i gospodarske prilike zainteresiranog u državi članici domaćinu.

11 Protiv te odluke osoba E žalila se sudu koji je uputio zahtjev. Ona je prije svega istaknula to da se šest godina nalazi u zatvoru gdje služi kazne koje su joj izrečene za kaznena djela spolnog zlostavljanja maloljetnikâ. Osoba E tvrdi da se zbog toga ne može zaključiti da ona u trenutku donošenja odluke o protjerivanju predstavlja stvarnu i neposrednu prijetnju temeljnom interesu društva.

12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je ponašanje osobe E dovoljno ozbiljno da bi se ocijenilo kao „prijetnja javnoj sigurnosti”. Međutim, on dvoji o tome predstavlja li ta osoba stvarnu i neposrednu prijetnju s obzirom na to da je zatvorena i da će još dugo izdržavati kaznu.

13 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti odluke o protjerivanju s člankom 27. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38.

14 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Visoki sud pokrajine Baskije, Španjolska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Predstavlja li stvarnu i trenutačnu prijetnju javnoj sigurnosti u skladu s člankom 27. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38 osoba A koja je zbog ponovljenih kaznenih djela zlostavljanja maloljetnika osuđena na 12 godina zatvora, ako se uzme u obzir da se nalazi u zatvoru i da joj, nakon izdržanih šest godina, preostaje još nekoliko godina izdržavanja kazne prije puštanja na slobodu?”

O prethodnom pitanju

15 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2004/38 tumačiti na način da to što se u trenutku donošenja odluke o protjerivanju osoba nalazi u zatvoru i nije izgledno da će u bliskoj budućnosti biti puštena na slobodu isključuje mogućnost da je prijetnja koju njezino ponašanje predstavlja za temeljni društveni interes države članice domaćina stvarna i neposredna.

16 Prije svega treba podsjetiti da pravo boravka u Uniji građana Unije i članova njihovih obitelji nije bezuvjetno, nego se na njega mogu primjenjivati ograničenja i uvjeti predviđeni Ugovorom kao i odredbama donesenima za njegovu primjenu (vidjeti osobito presude od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 21. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 55.).

17 U tom pogledu, ograničenja prava boravka osobito proizlaze iz članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38, odredbe koja dopušta državama članicama ograničavanje prava boravka građanima Unije ili članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, osobito zbog javnog poretka ili javne sigurnosti (vidjeti presude od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 22. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 57.).

18 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iznimka javnog poretka jest odstupanje od prava boravka građana Unije ili članova njihovih obitelji koju treba usko tumačiti i čiji doseg države članice ne mogu jednostrano određivati (vidjeti u tom smislu presude od 4. prosinca 1974., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, t. 18.; od 27. listopada 1977., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, t. 33.; od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 65. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 58.).

19 Kao što to proizlazi iz članka 27. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2004/38, da bi bile opravdane, mjere kojima se ograničava pravo boravka građanina Unije ili člana njegove obitelji, osobito one koje se odnose na javni poredak, trebaju poštovati načelo proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ (presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 59.).

20 U tom pogledu treba istaknuti da u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a spolno iskorištavanje djece ulazi u područje osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima u kojem se predviđa postupanje Unijina zakonodavca. Države članice stoga mogu s pravom smatrati da se kaznenim djelima poput onih navedenih u članku 83. stavku 1. drugom podstavku UFEU-a osobito ozbiljno povređuje temeljni interes društva, pri čemu opasnost od njihova ponavljanja predstavlja izravnu prijetnju miru i fizičkoj sigurnosti stanovništva, zbog čega ih je moguće zahvatiti pojmom „važni razlozi javne sigurnosti” i opravdati odluku o protjerivanju na temelju članka 28. stavka 3. Direktive 2004/38, pod uvjetom da je način na koji su ta kaznena djela počinjena osobito ozbiljan, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri na temelju pojedinačnog razmatranja predmeta o kojem odlučuje (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300, t. 33.).

21 Međutim, eventualno utvrđenje suda koji je uputio zahtjev – u skladu s vrijednostima svojstvenima pravnom poretku države članice kojoj pripada – da kaznena djela poput onih koje je počinila osoba E predstavljaju takvu prijetnju ne mora nužno dovesti do protjerivanja zainteresiranog (vidjeti po analogiji presudu od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300, t. 29.).

22 Naime, iz teksta članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38 proizlazi da se mjere javnog poretka ili javne sigurnosti temelje isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca.

23 S druge strane, članak 27. stavak 2. drugi podstavak te direktive uvjetuje mjere protjerivanja time da navedeno ponašanje predstavlja stvarnu i trenutačnu prijetnju temeljnom interesu društva ili države članice domaćina, što je ocjena koja općenito podrazumijeva sklonost dotične osobe da se i ubuduće tako ponaša (presuda od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300, t. 30.).

24 To što se u trenutku donošenja odluke o protjerivanju dotična osoba nalazi u zatvoru, bez izgleda da će sljedećih nekoliko godina biti puštena na slobodu, ne može se smatrati okolnošću koja se odnosi na njezino osobno ponašanje.

25 Nadalje, valja istaknuti da članak 33. stavak 1. Direktive 2004/38 predviđa mogućnost da država članica domaćin – poštujući, među ostalim, zahtjeve iz članka 27. navedene direktive – donese mjeru protjerivanja kao pravnu posljedicu kazne zatvora. Unijin zakonodavac je, prema tome, izričito predvidio mogućnost da države članice donesu mjeru protjerivanja protiv osobe osuđene na zatvorsku kaznu, ako se utvrdi da njezino ponašanje predstavlja stvarnu i trenutačnu prijetnju temeljnom društvenom interesu tih država članica.

26 Također valja istaknuti da je Sud već odgovarao na prethodna pitanja o tumačenju Direktive 2004/38 postavljena u predmetima koji su se ticali osoba osuđenih na zatvorske kazne i u kojima je trebalo razmotriti pod kojim uvjetima ponašanje takve osobe može opravdati donošenje mjere protjerivanja protiv nje (vidjeti presude od 23. studenoga 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708 i od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 27. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da to što se u trenutku donošenja odluke o protjerivanju osoba nalazi u zatvoru i nije izgledno da će u bliskoj budućnosti biti puštena na slobodu ne isključuje mogućnost da je prijetnja koju njezino ponašanje predstavlja za temeljni društveni interes države članice domaćina stvarna i neposredna.

Troškovi

28 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 (treće vijeće) odlučuje:

Članak 27. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, 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, treba tumačiti na način da to što se u trenutku donošenja odluke o protjerivanju osoba nalazi u zatvoru i nije izgledno da će u bliskoj budućnosti biti puštena na slobodu ne isključuje mogućnost da je prijetnja koju njezino ponašanje predstavlja za temeljni društveni interes države članice domaćina stvarna i neposredna.

Potpisi