Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

27. travnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika useljavanja – Članak 20. UFEU-a – Stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci primjenjivi u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članci 5., 11. i 13. – Izravan učinak – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Odluka o zabrani ulaska i boravka donesena u odnosu na državljanina treće zemlje, člana obitelji maloljetnog europskog građanina – Prijetnja za nacionalnu sigurnost – Neuzimanje u obzir pojedinačne situacije tog državljanina treće zemlje – Odbijanje izvršenja sudske odluke kojom se suspendiraju učinci te odluke o zabrani – Posljedice”

U predmetu C-528/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 19. srpnja 2021., koju je Sud zaprimio 26. kolovoza 2021., u postupku

M. D.

protiv

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca četvrtog vijeća, L. S. Rossi, S. Rodin i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 21. rujna 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata, uz asistenciju K. A. Jágera, u svojstvu stručnjaka,

* Jezik postupka: mađarski

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. studenoga 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. UFEU-a, članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kao i članaka 5., 11. i 13. 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe M. D. i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Područna uprava Budimpešte i regije Pešte pri Glavnom državnom ravnateljstvu policije za strance, Mađarska) (u daljnjem tekstu: policijsko tijelo za strance) o zakonitosti odluke kojom je to tijelo donijelo odluku o zabrani ulaska i boravka u odnosu na osobu M. D.

Pravni okvir

Pravo Unije

CISA

3 Člankom 25. 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, koja je potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. i stupila na snagu 26. ožujka 1995. (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.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 265/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010. (SL 2010., L 85, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 199.) (u daljnjem tekstu: CISA) određuje se:

„1. Kad država članica razmatra izdavanje boravišne dozvole [dozvole boravka], mora provesti sustavno pretraživanje Schengenskog informacijskog sustava. Kad država članica razmatra izdavanje boravišne dozvole [dozvole boravka] strancu, za kojeg je izdano upozorenje zbog zabrane ulaska, mora se najprije savjetovati sa zemljom koja je izdala upozorenje i pritom uzeti u obzir njezine interese; boravišna dozvola [dozvola boravka] izdaje se samo zbog bitnih razloga, ponajprije humanitarnih ili zbog razloga koji proizlaze iz međunarodnih obveza.

Kad je izdana boravišna dozvola [dozvola boravka], država članica koja izdaje upozorenje povlači upozorenje, međutim, može ime stranca staviti na svoj nacionalni popis upozorenja.

[…]

2. U slučaju kada je upozorenje u svrhu zabrane ulaska izdano strancu koji ima valjanu dozvolu boravka koju je izdala jedna od ugovornih stranaka, ugovorna stranka koja izdaje upozorenje se mora savjetovati sa strankom koja je izdala dozvolu boravka kako bi utvrdila postoje li dostatni razlozi za povlačenje dozvole boravka.

Ako se dozvola boravka ne povuče, ugovorna stranka koja izdaje upozorenje povlači upozorenje, ali može, bez obzira na to, staviti dotičnog stranca na svoj nacionalni popis upozorenja.

[…]”

Uredba (EZ) br. 1987/2006

4 Člankom 34. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (SL 2006., L 381, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 74.) određuje se:

„1. Država članica koja je izdala upozorenje odgovorna je za točnost, ažurnost i zakonitost unosa podataka u SIS II.

2. Samo država članica koja izdaje upozorenje može mijenjati, dopunjavati, ispravljati, ažurirati ili brisati podatke koje je unijela.

[…]”

Direktiva 2008/115

5 Uvodne izjave 2., 22. i 24. 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.

[…]

(22) U skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. [usvojenom na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 20. studenoga 1989.], države bi članice trebale prilikom provedbe ove Direktive posvećivati najveću pozornost ‚najboljem interesu djeteta’. U skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950.] države članice bi trebale prilikom provedbe ove Direktive posvećivati najveću pozornost pravu na obiteljski život.

[…]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata [Poveljom].”

6 Člankom 2. stavkom 2. te direktive određeno je:

„Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

(a) kojima je odbijen ulazak u skladu s člankom 13. Zakonika o schengenskim granicama ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

(b) koji se moraju u skladu s nacionalnim pravom vratiti [zbog] kaznene sankcije ili posljedice kaznene sankcije ili je u pogledu njih pokrenut postupak izručenja.”

7 Članak 3. točke 3. i 6. navedene direktive glasi:

„U smislu ove direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

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;

[…]

6. ‚zabrana ulaska’ znači upravna ili sudska odluka ili akt kojim se zabranjuju ulazak i boravak na državnom području države članice za određeno vrijeme, zajedno s odlukom o vraćanju […]”

8 Članak 5. iste direktive glasi:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

(a) najbolji interes djeteta;

(b) pravo na obiteljski život;

(c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.”

9 U članku 6. Direktive 2008/115 propisuje se:

„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.

[…]

6. Ova Direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje [postupovna jamstva] iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Zajednice i nacionalnog prava.”

10 U skladu s člankom 7. stavkom 4. te direktive:

„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 ili mogu odobriti vrijeme kraće od sedam dana.”

11 U članku 8. stavku 1. navedene direktive određuje se:

„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[om] u skladu s člankom 7.”

12 Člankom 11. stavkom 1. iste direktive predviđeno je:

„Odlukama o vraćanju pridodaje se zabrana ulaska:

(a) ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak; ili

(b) ako nije poštovana obveza vraćanja.

U drugim se slučajevima odlukama o vraćanju može pridodati zabrana ulaska.”

13 Članak 13. stavci 1. i 2. Direktive 2008/115 glasi kako slijedi:

„1. Konkretni državljanin treće zemlje ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja odluke u vezi povratka, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., pred nadležnim sudskim ili upravnim tijelom ili nadležnim tijelom koje je sastavljeno od članova koji su nepristrani i nezavisni.

2. Tijelo iz stavka 1. ima ovlaštenje preispitati odluke u vezi s povratkom, kako je navedeno u članku 12. stavku 1., uključujući mogućnosti privremene suspenzije njezinog izvršenja, osim ako je privremena suspenzija već u tijeku prema nacionalnom zakonodavstvu."

Mađarsko pravo

Zakon br. I

14 U članku 33. 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (Zakon br. I iz 2007. o ulasku i boravku osoba s pravom slobodnog kretanja i boravka) od 18. prosinca 2006. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. I) određuje se:

„Pravo ulaska i boravka osoba obuhvaćenih područjem primjene ovog zakona može se ograničiti, u skladu s načelom proporcionalnosti, samo na temelju osobnog ponašanja zainteresirane osobe koje predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za javni poredak, javnu sigurnost, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje."

15 Člankom 42. stavkom 1. tog zakona predviđa se:

„Protjerivanje na temelju odluke policije za strance ne može se naložiti državljaninu države članice [Europskog gospodarskog prostora (EGP)] ili članu njegove obitelji koji:

a) više od deset godina zakonito boravi na državnom području Mađarske,

b) je maloljetan, osim ako je protjerivanje u interesu maloljetnika."

Zakon br. II

16 Člankom 43. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényja (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja) od 18. prosinca 2006. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. II) određuje se:

„1. Policijsko tijelo za strance izriče autonomnu zabranu ulaska i boravka državljaninu treće zemlje koji boravi na nepoznatom mjestu ili u inozemstvu,

a) u odnosu na kojeg se Mađarska na temelju međunarodnog prava obvezala da će poštovati zabranu ulaska i boravka;

b) kojemu je Vijeće Europske unije izreklo zabranu ulaska ili boravka;

c) čiji ulazak i boravak krše ili ugrožavaju nacionalnu sigurnost, javnu sigurnost ili javni poredak;

[…]

3. Autonomna zabrana ulaska i boravka zbog razloga navedenog u stavku 1. točki c) […] može se izreći i na inicijativu tijela za održavanje reda određenih vladinom uredbom, u njihovu području nadležnosti, radi izvršavanja zadaća povezanih sa zaštitom interesa utvrđenih zakonom. Ako su

autonomna zabrana ulaska i boravka te protjerivanje na temelju odluke policije za strance izrečeni zbog razloga iz stavka 1. točke c), […] tijela za održavanje reda određena vladinom uredbom, u slučajevima koji utječu na njihove zadaće i ovlasti, podnose prijedlog u pogledu trajanja zabrane ulaska i boravka. Policijsko tijelo za strance ne može odstupiti od sadržaja prijedloga."

17 Člankom 44. stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Trajanje autonomne zabrane ulaska i boravka na temelju članka 43. stavka 1. točaka a) i b) usklađuje se s trajanjem obveze ili zabrane na kojoj se odluka temelji. Trajanje autonomne zabrane ulaska i boravka na temelju članka 43. stavka 1. točaka c) do f) određuje policijsko tijelo za strance koje donosi odluku te ono iznosi najviše tri godine, a to se razdoblje prema potrebi može produljiti za najviše dodatne tri godine. Zabrana ulaska i boravka odmah se ukida ako više ne postoji razlog zbog kojeg je izrečena."

18 U skladu s člankom 45. stavkom 1. navedenog zakona:

„1) Prije donošenja odluke o protjerivanju na temelju odluke policije za strance državljanina treće zemlje koji ima dozvolu boravka s obzirom na svoje obiteljske veze, policijsko tijelo za strance uzima u obzir sljedeće elemente:

a) trajanje boravka;

b) dob i obiteljsku situaciju državljanina treće zemlje i moguće posljedice njegova protjerivanja za članove njegove obitelji;

c) veze državljanina treće zemlje s Mađarskom kao i nepostojanje odnosa sa svojom zemljom podrijetla."

19 Članak 87./B stavak 4. istog zakona glasi:

„Policijsko tijelo za strance koje odlučuje u predmetu vezano je mišljenjem specijaliziranog tijela u pogledu predmetnog stručnog mišljenja."

Zakon o izmjeni

20 Članak 17. 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (Zakon br. CXXXIII iz 2018. o izmjeni određenih zakona o migracijama i s njima povezanih zakona) od 21. prosinca 2018. (*Magyar Közlöny* 2018/208.) (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni) stupio je na snagu 1. siječnja 2019. Taj članak glasi:

„Zakon br. I dopunjuje se sljedećim člankom 94.:

‚94. § 1) U postupcima koji se odnose na državljane trećih zemalja koji su članovi obitelji mađarskih državljana, a koji su pokrenuti ili se ponavljaju nakon stupanja na snagu [Zakona o izmjeni], primjenjuju se odredbe Zakona br. II.

[…]

4) Državljaninu treće zemlje koji ima valjanu boravišnu iskaznicu ili trajnu boravišnu iskaznicu kao član obitelji mađarskog državljanina boravišna iskaznica ili trajna boravišna iskaznica povlači se:

[…]

b) ako boravak državljanina treće države ugrožava javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost Mađarske.

5) U pitanjima stručnog mišljenja utvrđenima u stavku 4. točki b) treba se obratiti imenovanim specijaliziranim tijelima, u skladu s pravilima iz Zakona br. II o izdavanju dozvole stalnog boravka, kako bi se zatražilo stručno mišljenje.

[…]'"

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Osoba M. D. državljanin je treće zemlje koji je 2002. stigao u Mađarsku. Nastanio se u toj državi članici sa svojom majkom te sa svojom partnericom i maloljetnim djetetom, rođenim 2016., koji su oboje mađarski državljani. Osoba M. D. uzdržava te tri osobe. Ta osoba radi u pekarnici i njome upravlja. Ima još četiri pekarnice u Mađarskoj te je osnovala trgovačko društvo u Slovačkoj.

22 Osobi M. D. 31. svibnja 2003. odobrena je dozvola boravka na mađarskom državom području. Ta je dozvola boravka u više navrata produljena.

23 Osoba M. D. 12. lipnja 2018. podnijela je zahtjev za izdavanje trajne boravišne iskaznice, koji je policijsko tijelo za strance u prvom stupnju odbilo. S obzirom na to da je osoba M. D. bila osuđena na kaznu zatvora zbog kaznenog djela krijumčarenja migranata počinjenog pomaganjem u neovlaštenom prelasku granice, to je tijelo podnijelo tužbu u području nacionalne sigurnosti, na temelju koje je Alkotmányvédelmi Hivatal (Ured za ustavnu zaštitu, Mađarska) ocijenio da ponašanje osobe M. D. treba smatrati stvarnom, izravnom i ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost.

24 Odlukom od 27. kolovoza 2018. policijsko tijelo za strance utvrdilo je da je pravo boravka osobe M. D. isteklo. Ta je odluka potvrđena drugostupanjskom odlukom istog tijela od 26. studenoga 2018. Te dvije odluke temeljile su se na mišljenju Ureda za ustavnu zaštitu navedenom u prethodnoj točki.

25 Policijsko tijelo za strance donijelo je 3. siječnja 2019. odluku o vraćanju u odnosu na osobu M. D. te joj je naložilo zabranu ulaska i boravka u trajanju od pet godina. Međutim, ta je odluka povučena 18. veljače 2019. zbog toga što je bila protivna članku 42. stavku 1. Zakona br. I.

26 Presudom od 28. svibnja 2019. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska) poništio je odluku policijskog tijela za strance od 26. studenoga 2018. i proširio učinke tog poništenja na odluku tog tijela od 27. kolovoza 2018., uz obrazloženje da ono nije dokazalo da su ispunjeni kumulativni uvjeti iz članka 33. Zakona br. I, s obzirom na to da je svoju odluku temeljilo na mišljenju Ureda za ustavnu zaštitu, koji nije sudjelovao u predmetnom postupku kao specijalizirano tijelo. Usto, policijsko tijelo za strance nije ocijenilo sve okolnosti slučaja, što je trebalo učiniti čak i ako je osoba M. D. predstavljala stvarnu, izravnu i ozbiljnu

prijetnju za javnu sigurnost ili javni poredak. Osim toga, navedeni sud naložio je tom tijelu da u okviru novog postupka ocijeni sve okolnosti slučaja, a osobito činjenicu da su osoba M. D. i njezina partnerica sa svojim maloljetnim djetetom, mađarskim državljaninom, uspostavili obiteljski život u Mađarskoj.

27 Odlukom od 29. kolovoza 2019., po okončanju tog novog postupka, policijsko tijelo za strance povuklo je osobi M. D. boravišnu iskaznicu, na temelju mišljenja Ureda za ustavnu zaštitu i Pest Megyei Rendőr-főkapitánysága (Glavna policijska postaja u Pešti, Mađarska) prema kojem ponašanje osobe M. D. predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost. Policijsko tijelo za strance u drugostupanjskom postupku potvrdilo je tu odluku te je istaknulo, među ostalim, da na temelju članka 87./B stavka 4. Zakona br. II, koji se primjenjuje od stupanja na snagu Zakona o izmjeni, ono ne može odstupiti od tog mišljenja.

28 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska) odbio je tužbu osobe M. D. protiv navedene odluke.

29 Kúria (Vrhovni sud, Mađarska) potvrdila je tu presudu, smatrajući da su izneseni podaci dovoljni za utvrđenje da boravak osobe M. D. u Mađarskoj predstavlja stvarnu i izravnu prijetnju za nacionalnu sigurnost te države članice i da, s obzirom na postojanje te prijetnje, ocjena osobne situacije osobe M. D. ne može dovesti do pozitivne ocjene njezina zahtjeva.

30 Policijsko tijelo za strance donijelo je 14. listopada 2020. u odnosu na osobu M. D. odluku o zabrani ulaska i boravka u trajanju od tri godine te je u Schengenski informacijski sustav (u daljnjem tekstu: SIS) unijelo upozorenje o toj zabrani.

31 To je tijelo smatralo da je – u skladu s člankom 94. stavkom 1. Zakona br. I, umetnutim u taj zakon Zakonom o izmjenama – osoba M. D. obuhvaćena područjem primjene Zakona br. II. Također je navelo da je Ured za ustavnu zaštitu predložio protjerivanje osobe M. D. i donošenje u odnosu na nju zabrane ulaska i boravka u trajanju od deset godina. Navedeno tijelo također je istaknulo da su slovačka tijela osobi M. D. izdala dozvolu boravka od 26. veljače 2019. u trajanju od dvije godine.

32 S obzirom na te elemente, policijsko tijelo za strance smatralo je da ponašanje osobe M. D. predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost Mađarske.

33 Odluci o zabrani ulaska i boravka iz točke 30. ove presude koja je donesena u odnosu na osobu M. D. nije prethodilo donošenje odluke o vraćanju, s obzirom na to da je osoba M. D. 24. rujna 2020. napustila mađarsko državno područje.

34 Sud koji je uputio zahtjev, kojem je osoba M. D. podnijela tužbu protiv te odluke o zabrani ulaska i boravka, ističe, kao prvo, da navedenu odluku, premda je donesena u vrijeme kada osoba M. D. više nije boravila u Mađarskoj, treba smatrati zabranom ulaska u smislu članka 11. Direktive 2008/115.

35 Taj sud navodi, s jedne strane, da se dozvola boravka koju su osobi M. D. izdala slovačka tijela nije mogla produljiti zbog iste odluke i upozorenja u odnosu na osobu M. D. u SIS-u te, s druge strane, da je na dan podnošenja ovog zahtjeva za prethodnu odluku osoba M. D. boravila u Austriji i nije se mogla vratiti u Mađarsku jer je policijsko tijelo za strance odbilo izvršiti pravomoćno rješenje kojim je navedeni sud suspendirao učinke predmetne odluke o zabrani ulaska i boravka.

36 Sud koji je uputio zahtjev ističe, kao drugo, da je Zakon br. I – kojim je prenesena Direktiva 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, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 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.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) – imao područje primjene koje je prošireno, uz ostalo, na državljane trećih zemalja, članove obitelji mađarskog državljanina koji se nije koristio svojom slobodom kretanja. Tako je taj zakon omogućavao tim državljanima trećih zemalja da borave u Mađarskoj pod istim uvjetima kao i državljani trećih zemalja, članovi obitelji državljana država članica EGP-a koji su se koristili svojom slobodom kretanja. Međutim, Zakonom o izmjeni, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019., državljani trećih zemalja, članovi obitelji mađarskog državljanina, isključeni su iz područja primjene Zakona br. I te je na njihov ulazak i boravak postao primjenjiv Zakon br. II, kojim su se do tada uređivali samo ulazak i boravak državljana trećih zemalja koji nisu bili članovi obitelji državljanina države članice EGP-a.

37 U skladu s člankom 17. tog Zakona o izmjeni, Zakon br. II primjenjuje se i na postupke koji se, kao u predmetnom slučaju, ponavljaju nakon stupanja na snagu navedenog Zakona o izmjeni. Međutim, na temelju tog Zakona br. II boravišna iskaznica ili trajna boravišna iskaznica državljanina treće zemlje može se lakše povući nego na temelju Zakona br. I, osobito ako njegovo ponašanje ugrožava javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost Mađarske. Stoga u takvom slučaju treba naložiti protjerivanje konkretnog državljanina treće zemlje a da se pritom ne uzimaju u obzir njegove obiteljske ili osobne okolnosti.

38 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe, među ostalim, da je Sud u presudi od 11. ožujka 2021., État belge (Vraćanje roditelja maloljetnika) (C-112/20, EU:C:2021:197) utvrdio da se člankom 5. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 24. Povelje, državama članicama nalaže da prije donošenja odluke o vraćanju kojoj je pridodana zabrana ulaska uzmu u obzir najbolji interes djeteta, čak i ako ta odluka nije upućena maloljetniku, nego njegovu ocu.

39 Sud koji je uputio zahtjev ističe, kao treće, da se mađarski državljani, članovi obitelji osobe M. D., nisu koristili svojim pravom na slobodno kretanje unutar Europske unije i da, slijedom toga, osoba M. D. ne može temeljiti izvedeno pravo boravka ni na Direktivi 2004/38 ni na članku 21. UFEU-a.

40 Međutim, taj sud napominje da – u slučaju trenutačnog izvršenja protjerivanja državljanina treće zemlje koje je naloženo zbog razloga nacionalne sigurnosti – članovi obitelji tog državljanina koji su, kao u ovom slučaju, građani Unije također moraju napustiti mađarsko državno područje jer bi u suprotnom obiteljsko jedinstvo bilo trajno prekinuto, s obzirom na to da se razlog povezan s nacionalnom sigurnosti također protivi izdavanju vize. Navedeni sud podsjeća na to da odbijanje odobravanja prava boravka državljaninu treće zemlje može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos ovisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti navedenog državljanina treće zemlje, člana svoje obitelji, i napustiti područje Unije.

41 Taj sud smatra da nijedna odredba mađarskog prava ne propisuje da se, prije donošenja odluke o zabrani ulaska i boravka u odnosu na državljane trećih zemalja koji nemaju dozvolu boravka, moraju ispitati njihove osobne i obiteljske prilike. Osoba M. D. tako je u nepovoljnijem položaju ne samo u odnosu na državljane trećih zemalja, članove obitelji građanina Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje, nego i u odnosu na državljane trećih zemalja koji nisu

članovi obitelji građanina Unije, s obzirom na to da je položaj tih potonjih državljana trećih zemalja uređen direktivama prenesenima Zakonom br. II, ali koje se ne primjenjuju na državljane trećih zemalja koji su, poput osobe M. D., članovi obitelji građanina Unije.

42 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev pita se može li, u slučaju da novi mađarski propis nije u skladu s pravom Unije i u nedostatku drugog posebnog nacionalnog propisa, uzeti u obzir članak 42. stavak 1. Zakona br. I, koji se na osobu M. D. primjenjivao do 1. siječnja 2019., ili može li izuzeti iz primjene nacionalno pravo te svoju odluku utemeljiti izravno na Direktivi 2008/115.

43 Naposljetku, taj sud smatra da ne postoji sudska praksa Suda u pogledu odbijanja policijskog tijela za strance da izvrši rješenje poput onoga kojim je naložena suspenzija odluke o zabrani ulaska i boravka donesene u odnosu na osobu M. D., navedene u točki 30. ove presude.

44 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115 i članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7., 20., 24. i 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice kojom se primjena izmjene propisa proširuje i na postupke koji se ponavljaju zbog sudskog naloga izdanog u prethodno pokrenutim postupcima, a zbog te se izmjene propisa na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, primjenjuje mnogo nepovoljniji postupovni sustav, do mjere da gubi status osobe koja ne može biti vraćena ni zbog razloga javnog poretka, javne ili nacionalne sigurnosti, koji je dobio na temelju duljine svojeg dotadašnjeg boravka; da mu se zatim odbije zahtjev za trajnu boravišnu iskaznicu na temelju te iste činjenične situacije i razloga nacionalne sigurnosti; da mu se oduzme izdana boravišna iskaznica; i da mu se nakon toga izrekne zabrana ulaska i boravka, a da se njegova osobna i obiteljska situacija ne ocijene ni u jednom od postupaka, osobito pritom činjenica da skrbi za maloljetnog mađarskog građanina, što su odluke koje dovode ili do narušavanja obiteljskog jedinstva ili do toga da građani Unije koji su članovi obitelji državljanina treće zemlje, među kojima je njegovo maloljetno dijete, moraju napustiti državno područje države članice?

2. Treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115 i članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice na temelju koje se ne ispituju osobna i obiteljska situacija državljanina treće zemlje prije nego mu se izrekne zabrana ulaska i boravka, pri čemu se tvrdi da boravak te osobe, člana obitelji građanina Unije, predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost zemlje?

U slučaju da je odgovor na prvo ili drugo pitanje potvrdan:

3. Treba li članke 5. i 13. Direktive 2008/115 i članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 20. i 47. Povelje, kao i uvodnu izjavu 22. Direktive [2008/115], kojom se državama članicama nalaže obveza posvećivanja najveće pozornosti najboljem interesu djeteta, i uvodnu izjavu 24. iste direktive, kojom se zahtijeva da se zajamče temeljna prava i načela priznata Poveljom, tumačiti na način da nacionalni sud, u slučaju da na temelju odluke Suda Europske unije proglasi da su pravo države članice ili praksa policijskog tijela za strance temeljena na navedenom pravu protivni pravu Unije, može prilikom ispitivanja pravne osnove za zabranu ulaska i boravka uzeti u obzir kao tužiteljevo stečeno pravo u ovom slučaju činjenicu da je tužitelj u sustavu [Zakona br. I] ispunio potrebno za primjenu članka 42. [tog zakona], odnosno više od deset

godina zakonitog boravka u Mađarskoj, ili, pak, navedeni sud prilikom nadzora osnovanosti izricanja zabrane ulaska i boravka uzimanje u obzir osobne i obiteljske situacije treba temeljiti izravno na članku 5. Direktive 2008/115 jer [Zakon br. II] ne sadržava pravila u tom pogledu?

4. Je li u skladu s pravom Unije, osobito s pravom na učinkovit pravni lijek zajamčenim u članku 13. Direktive 2008/115 i pravom na pošteno suđenje zajamčenim u članku 47. Povelje, praksa države članice na temelju koje, u postupku koji je radi ostvarivanja svojeg prava na pravni lijek pokrenuo državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije, policijsko tijelo za strance ne izvršava pravomoćnu sudsku odluku koja nalaže neposrednu sudsku zaštitu od izvršenja odluke [navedenih tijela], uz tvrdnje da su u [SIS] već unijela upozorenje koje se odnosi na zabranu ulaska i boravka, zbog čega državljanin treće zemlje, član obitelji državljanina Unije, ne može osobno ostvariti pravo na pravni lijek niti ući u Mađarsku dok traje postupak, prije nego što se donese pravomoćna odluka u predmetu koji se odnosi na njega?"

Postupak pred Sudom

45 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se u ovom predmetu odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.

46 Odlukom od 16. rujna 2021. peto vijeće odlučilo je, na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što je saslušalo nezavisnog odvjetnika, da ne treba prihvatiti zahtjev da se o ovom predmetu odluči u hitnom prethodnom postupku.

47 Predsjednik Suda 1. listopada 2021. odlučio je da će se ovom predmetu dati prednost pri odlučivanju, na temelju članka 53. stavka 3. Poslovnika Suda.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

48 Prema mišljenju mađarske vlade, prethodna pitanja treba proglasiti nedopuštenima u dijelu u kojem se odnose, s jedne strane, na utvrđivanje protivi li se pravu Unije ukidanje prava boravka osobi M. D. na mađarskom državnom području, iako to ukidanje nije predmet spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev, te, s druge strane, na tumačenje Direktive 2008/115, iako odluka o zabrani ulaska i boravka o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena područjem primjene te direktive jer je ta odluka donesena nakon što je osoba M. D. napustila mađarsko državno područje.

49 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pitanja o tumačenju prava Unije koja postavi nacionalni sud unutar zakonodavnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo u slučaju kad je očito da zahtijevano tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi pružio koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 8. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 61. i navedena sudska praksa).

50 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku i iz odgovora suda koji je uputio zahtjev na zahtjev za informacijama koji mu je upućen proizlazi, s jedne strane, da je taj sud pozvan nadzirati samo zakonitost odluke o zabrani ulaska i boravka donesene u odnosu na osobu M. D., s obzirom na to da je odluka kojom je ukinuto pravo boravka tom državljaninu treće zemlje na mađarskom državnom području postala pravomoćna, te, s druge strane, da ta zabrana ulaska i boravka vrijedi za cijelo područje Unije.

51 Iz toga proizlazi, kao što to ističe mađarska vlada, da su prethodna pitanja korisna za rješavanje spora o kojem je riječ u glavnom postupku samo u dijelu u kojem se odnose na odluku o zabrani ulaska i boravka koja je izrečena osobi M. D. te da su stoga samo u tom dijelu dopuštena.

52 S druge strane, kad je riječ o korisnosti tumačenja Direktive 2008/115 u okviru glavnog postupka, valja podsjetiti na to da, kada, kao što je to slučaj u ovom predmetu, nije očito da tumačenje odredbe prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, prigovor neprimjenjivosti te odredbe na predmet u glavnom postupku ne odnosi se na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, već ulazi u meritum pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2022., ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

Meritum

Prvo i drugo pitanje

53 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a i članke 5. i 11. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 7., 20., 24. i 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi to da država članica donese odluku o zabrani ulaska na područje Unije u odnosu na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, državljanina te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, zbog toga što ponašanje tog državljanina treće zemlje predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost navedene države članice a da se pritom ne ispita osobna i obiteljska situacija navedenog državljanina treće zemlje.

54 Uvodno valja istaknuti da, prema mišljenju mađarske vlade, primjenjivi mađarski propis omogućuje da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, prije nego što se u odnosu na državljanina treće zemlje donese odluka o zabrani ulaska na područje Unije, uzme u obzir njegova osobna i obiteljska situacija.

55 Međutim, kao što je to navedeno u točki 49. ove presude, pitanja o tumačenju prava Unije postavlja nacionalni sud, u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati. Stoga ispitivanje zahtjeva za prethodnu odluku treba provesti s obzirom na tumačenje nacionalnog prava koje je dao sud koji je uputio zahtjev, a ne s obzirom na tumačenje koje je navela vlada države članice (presuda od 20. listopada 2022., Centre public d'action sociale de Liège (Ukidanje ili suspenzija odluke o vraćanju), C-825/21, EU:C:2022:810, t. 35.).

56 Iz toga proizlazi da na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti polazeći od pretpostavke, koju ipak mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, prema kojoj nacionalno pravo ne omogućuje da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, prije nego što se u odnosu na državljanina treće zemlje o kojem je riječ donese odluka o zabrani ulaska na područje Unije, uzme u obzir njegova osobna i obiteljska situacija.

– *Članak 20. UFEU-a*

57 Kao prvo, valja podsjetiti na to da se članku 20. UFEU-a protive nacionalne mjere čiji je učinak uskraćivanje građanima Unije mogućnosti stvarnog uživanja prava koja proizlaze iz njihova statusa građanina Unije (presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42. i od 27. veljače 2020., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije), C-836/18, EU:C:2020:119, t. 37.).

58 U tom je pogledu Sud već utvrdio da postoje vrlo specifične situacije u kojima se – bez obzira na činjenice da se sekundarno zakonodavstvo koje se odnosi na pravo boravka državljana trećih zemalja ne primjenjuje i da se odnosni građanin Unije nije koristio svojom slobodom kretanja – pravo boravka ipak mora odobriti državljaninu treće zemlje, članu obitelji tog građanina, jer bi se u protivnom doveo u pitanje koristan učinak građanstva Unije, ako bi posljedica odbijanja tog prava bila ta da bi taj građanin stvarno morao napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa građanina Unije (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, t. 43. i 44. i od 5. svibnja 2022., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Boravak člana obitelji – Nedostatna sredstva), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, t. 45.).

59 Međutim, odbijanje odobravanja prava boravka državljaninu treće zemlje može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije samo ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos ovisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti državljanina treće zemlje o kojem je riječ i napustiti područje Unije u cijelosti (presude od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 52. i od 5. svibnja 2022., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Boravak člana obitelji – Nedostatna sredstva), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, t. 46. i navedena sudska praksa).

60 Kao drugo, kao i odbijanje ili gubitak prava boravka na državnom području države članice, zabrana ulaska na područje Unije koja je izrečena državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije, može dovesti do toga da se tom građaninu uskrati mogućnost stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa kada, zbog odnosa ovisnosti koji postoji između tih osoba, ta zabrana ulaska zapravo prisiljava navedenog građanina da napusti područje Unije u cijelosti, kako bi pratio člana svoje obitelji, državljanina treće zemlje kojem je izrečena navedena zabrana (vidjeti po analogiji presudu od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 32.).

61 U ovom slučaju maloljetno dijete osobe M. D., kao i njegova majka, kao građani Unije uživaju prava utvrđena u članku 20. UFEU-a. Stoga se ne može *a priori* isključiti da zabrana ulaska i boravka koja je izrečena osobi M. D. dovodi do toga da se tim građanima Unije zapravo uskraćuje stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja imaju na temelju svojeg statusa građanina Unije. To bi bio slučaj kad bi između osobe M. D. i njezina maloljetnog djeteta ili partnerice postojao odnos ovisnosti, u svrhu primjene članka 20. UFEU-a, kako ga je protumačio Sud, zbog kojeg bi i to maloljetno dijete ili ta partnerica zapravo bili prisiljeni napustiti područje Unije (vidjeti, među ostalim, presude od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 65. i 71. do 75. i od 5. svibnja 2022., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Boravak člana obitelji – Nedostatna sredstva), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, t. 56. i 64. do 69.).

62 U tom pogledu valja pojasniti da je, prema tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev, osoba M. D. na dan kad joj je povučena dozvola boravka na mađarskom državnom području imala pravo boravka u Slovačkoj. Stoga se ne čini da su zbog takvog povlačenja maloljetno dijete osobe M. D. i njezina partnerica, majka tog djeteta, zapravo bili prisiljeni napustiti područje Unije u cijelosti, s obzirom na to da ništa ne upućuje na to da ti građani Unije nisu mogli zakonito boraviti u Slovačkoj.

63 S obzirom na informacije kojima Sud raspolaže, stoga nije sigurno da su mađarska tijela povlačenjem dozvole boravka osobi M. D. mogla prekršiti članak 20. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 10. listopada 2013., Alokpa i Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, t. 34. i 35.).

64 Nasuprot tomu, donošenjem odluke o zabrani ulaska i boravka o kojoj je riječ u glavnom postupku, čiji učinci imaju europsku dimenziju, mađarska su tijela lišila osobu M. D. svakog prava boravka na području svih država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2018., E, C-240/17, EU:C:2018:8, t. 42.).

65 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da država članica ne može zabraniti ulazak na područje Unije državljaninu treće zemlje čiji je član obitelji građanin Unije, državljanin te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, a da pritom nije provjereno postoji li odnos ovisnosti, kako je opisan u točki 61. ove presude, između tog državljanina treće zemlje i tog člana obitelji. Naprotiv, nadležna nacionalna tijela trebaju ocijeniti – među ostalim, na temelju dokaza koje im moraju moći slobodno podnijeti dotični državljanin treće zemlje i građanin Unije te, ako je potrebno, nužnih provjera – postoji li između tih dviju osoba takav odnos ovisnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2020., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije), C-836/18, EU:C:2020:119, t. 53.).

66 Kao treće, valja istaknuti da je osobi M. D. oduzeto pravo boravka na mađarskom državnom području zbog toga što je njezino ponašanje predstavljalo stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost te da se donošenje odluke o zabrani ulaska i boravka na području Unije u odnosu na tu osobu temeljilo na istom razlogu.

67 U tom pogledu valja podsjetiti na to da države članice pod određenim uvjetima mogu odstupiti od izvedenog prava boravka, koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a, za člana obitelji građanina Unije iz točke 58. ove presude, kako bi se zajamčilo održavanje javnog poretka ili zaštita javne sigurnosti. To može biti tako ako državljanin treće zemlje predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju za javni poredak ili javnu ili nacionalnu sigurnost (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

68 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 103. svojeg mišljenja, primjena takvog odstupanja ne može se temeljiti samo na okolnosti ranije kaznene osude konkretnog državljanina treće zemlje. Ona može proizlaziti, ovisno o slučaju, samo iz konkretne ocjene svih relevantnih okolnosti slučaja, s obzirom na načelo proporcionalnosti, temeljnih prava čije poštovanje Sud osigurava i, među ostalim, najboljeg interesa maloljetnog djeteta, građanina Unije. Tako nadležno nacionalno tijelo može uzeti u obzir, među ostalim, težinu počinjenih kažnjivih djela, težinu tih osuda i vrijeme proteklo od datuma njihova izricanja do datuma odlučivanja tog tijela. Kada odnos ovisnosti između navedenog državljanina treće zemlje i maloljetnog građanina Unije proizlazi iz činjenice da je prvi roditelj drugoga, u obzir valja uzeti i dob, zdravstveno stanje te obiteljske i gospodarske prilike tog maloljetnog građanina Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2022., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Boravak člana obitelji – Nedostatna sredstva), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

69 S obzirom na to, kada je između dotičnog državljanina treće zemlje i člana njegove obitelji, građanina Unije, uspostavljen odnos ovisnosti, kako je opisan u točki 61. ove presude, država članica o kojoj je riječ tom državljaninu može zabraniti ulazak i boravak na području Unije zbog razloga javnog poretka ili nacionalne sigurnosti tek nakon što su uzete u obzir sve relevantne okolnosti, a posebno, ako je to slučaj, najbolji interes njegova maloljetnog djeteta, građanina Unije.

70 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se članku 20. UFEU-a protivi to da država članica donese odluku o zabrani ulaska na područje Unije u odnosu na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, državljanina te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, a da prethodno nije ispitala postoji li između tih osoba odnos ovisnosti zbog kojeg bi taj građanin Unije zapravo bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti kako bi pratio tog člana svoje obitelji te, ako postoji, dopušta li se razlozima zbog kojih je ta odluka donesena odstupanje od izvedenog prava boravka tog državljanina treće zemlje.

– *Direktiva 2008/115*

71 Najprije valja ispitati je li odluka o zabrani ulaska na cjelokupno područje Unije koju je donijela država članica u odnosu na državljanina treće zemlje obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115 kada je, kao u ovom slučaju, ta odluka donesena nakon što je taj državljanin napustio državno područje te države članice a da pritom nije donesena nikakva odluka o vraćanju koja se na njega odnosi.

72 U tom pogledu, kao prvo, iz uvodne izjave 2. Direktive 2008/115 proizlazi da je njezin cilj 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. Kao što to proizlazi iz njezina naslova i iz njezina članka 1., tom se direktivom u tu svrhu utvrđuju „zajednički standardi i postupci” koje sve države članice moraju primjenjivati na vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 100. i navedena sudska praksa).

73 Uz iznimke predviđene u članku 2. stavku 2. Direktive 2008/115, za koje se ne čini da su primjenjive u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ta se direktiva primjenjuje na sve državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice. Osim toga, budući da je državljanin treće zemlje obuhvaćen područjem primjene navedene direktive, on u načelu mora podlijegati njome propisanim zajedničkim standardima i postupcima za njegovo vraćanje, i to sve dok njegov boravak eventualno ne bude reguliran (presuda od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 52. i navedena sudska praksa).

74 Članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115 određuje da se, kada je dokazana nezakonitost boravka državljanina treće zemlje, u odnosu na svakog takvog državljanina treba donijeti odluka o vraćanju, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. do 5. tog članka i uz strogo poštovanje zahtjevâ iz članka 5. te direktive, a tom se odlukom mora među trećim zemljama iz članka 3. točke 3. navedene direktive utvrditi ona u koju se on udaljava (presuda od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 53. i navedena sudska praksa).

75 Međutim, iz članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115 proizlazi da državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na području jedne države članice, a istodobno ima pravo boravka u drugoj državi članici, treba radije dopustiti da odmah ode u tu državu članicu nego donijeti odluku o njegovu vraćanju, osim ako to ne zahtijevaju javni poredak ili nacionalna sigurnost (presuda od 24. veljače 2021., M. i dr. (Transfer u državu članicu), C-673/19, EU:C:2021:127, t. 35.).

76 Naposljetku, na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115, države članice moraju donijeti odluku o zabrani ulaska na državno područje ako državljanin treće zemlje protiv kojeg je donesena odluka o vraćanju nije poštovao svoju obvezu vraćanja ili ako mu nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak, što, u skladu s člankom 7. stavkom 4. navedene direktive, može biti slučaj ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 86.). Iz tog članka 11. stavka 1. proizlazi da države članice u drugim slučajevima mogu odlukama o vraćanju pridodati takvu zabranu ulaska.

77 Iz sudske prakse Suda proizlazi da je zabrana ulaska sredstvo namijenjeno povećanju učinkovitosti politike Unije u području vraćanja, osiguravanjem da se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom ne može zakonito vratiti na područje država članica tijekom određenog razdoblja nakon udaljavanja (presuda od 17. rujna 2020., JZ (Kazna zatvora u slučaju zabrane ulaska), C-806/18, EU:C:2020:724, t. 32.).

78 Kao drugo, okolnost da je, kao u ovom slučaju, protiv državljanina treće zemlje donesena odluka o zabrani ulaska a da mu prethodno nije upućena odluka o vraćanju ne znači nužno da ta odluka o zabrani ulaska nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115.

79 Točno je da iz članka 3. točke 6. i članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da se donošenje odluke o zabrani ulaska u odnosu na državljanina treće zemlje načelno ne može zamisliti bez donošenja odluke o vraćanju tog državljanina.

80 Međutim, u ovom slučaju iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje proizlazi da je odluka kojom je Mađarska zabranila osobi M. D. ulazak na područje Unije zbog toga što njezino ponašanje predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost te države članice donesena nastavno na odluku kojom je navedena država članica zbog istog razloga toj osobi ukinula pravo boravka na državnom području te države članice.

81 Međutim, iz samog teksta članka 6. stavka 2. Direktive 2008/115 proizlazi da je u takvom slučaju država članica u kojoj državljanin treće zemlje nezakonito boravi dužna u odnosu na njega donijeti odluku o vraćanju, čak i kad on ima pravo boravka u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2018., E, C-240/17, EU:C:2018:8, t. 48.).

82 U tom pogledu nije relevantno to što se, kao što je to istaknula mađarska vlada, nepostojanje takve odluke o vraćanju u ovom slučaju objašnjava složenošću postupka odlučivanja uspostavljenog nacionalnim propisom. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, država članica ne može se pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje za nju proizlaze iz prava Unije (presude od 8. rujna 2010., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, t. 69. i od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – Kazneno područje), C-658/19, EU:C:2021:138, t. 19. i navedena sudska praksa).

83 Stoga bi bilo protivno cilju i općoj strukturi Direktive 2008/115 kad bi se smatralo da odluka o zabrani ulaska na područje Unije donesena u odnosu na državljanina treće zemlje zbog razloga zaštite nacionalne sigurnosti nije obuhvaćena područjem primjene te direktive zbog činjenice da protiv tog državljanina treće zemlje prethodno nije donesena odluka o vraćanju.

84 Kad bi se u takvom slučaju smatralo da se Direktiva 2008/115 ne primjenjuje na tu odluku o zabrani ulaska, navedenom državljaninu treće zemlje neopravdano bi se uskratila materijalna i postupovna jamstva koja su države članice dužne poštovati na temelju te direktive kada namjeravaju donijeti takvu odluku o zabrani ulaska.

85 Takav zaključak nije doveden u pitanje presudom od 3. lipnja 2021., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), s obzirom na to da se situacija o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda razlikovala od one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Naime, odluka o zabrani ulaska o kojoj je riječ u navedenoj presudi zadržana je, iako je odluka o vraćanju, uz koju je bila pridodana ta odluka o zabrani ulaska, bila povučena.

86 Kao treće, okolnost da na dan donošenja odluke o zabrani ulaska i boravka u odnosu na državljanina treće zemlje on više nije nezakonito boravio na državnom području države članice koja je donijela tu odluku također nije dovoljna da bi se ona isključila iz područja primjene Direktive 2008/115.

87 Naime, s jedne strane, kao što je to istaknuto u točki 77. ove presude, cilj takve odluke o zabrani jest spriječiti dotičnog državljanina treće zemlje da se vrati na područje Unije nakon što ga je napustio. S druge strane, iako se člankom 6. stavkom 6. Direktive 2008/115 dopušta da se odluka o vraćanju i odluka o zabrani ulaska donesu istodobno, tom se odredbom to ni na koji način ne nameće. Stoga nije dovoljno da odluka o zabrani ulaska bude donesena nakon odlaska državljanina treće zemlje s državnog područja države članice, kako bi ta odluka o zabrani automatski bila izvan područja primjene te direktive.

88 S obzirom na to, valja smatrati da odluku o zabrani ulaska, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, treba smatrati zabranom ulaska u smislu članka 11. Direktive 2008/115 i da je njezino donošenje uvjetovano poštovanjem jamstava predviđenih tom direktivom.

89 Kao drugo, članak 5. Direktive 2008/115 – koji je opće pravilo koje obvezuje države članice čim provode tu direktivu (presuda od 22. studenoga 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udaljavanje – Medicinski kanabis), C-69/21, EU:C:2022:913, t. 55.) – obvezuje te države članice da uzmu o obzir najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje. Stoga im se takva obveza također nameće kada namjeravaju donijeti odluku o zabrani ulaska u smislu članka 11. navedene direktive.

90 Valja također istaknuti da su države članice, na temelju tog članka 5., prije donošenja odluke o zabrani ulaska obvezne uzeti u obzir najbolji interes djeteta, čak i ako ta odluka nije upućena maloljetniku, nego njegovu ocu (vidjeti u tom smislu presudu od 11. ožujka 2021., État belge (Vraćanje roditelja maloljetnika), C-112/20, EU:C:2021:197, t. 43.).

91 Stoga se navedenom članku 5. protivi donošenje odluke o zabrani ulaska, u smislu članka 11. Direktive 2008/115, u odnosu na državljanina treće zemlje a da pritom prethodno nije uzeto u obzir njegovo zdravstveno stanje kao ni, ovisno o slučaju, njegovo pravo na obiteljski život i najbolji interes njegova maloljetnog djeteta.

92 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:

– članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to država članica donese odluku o zabrani ulaska na područje Unije u odnosu na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, državljanina te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, a da prethodno nije ispitala postoji li između tih osoba odnos ovisnosti zbog kojeg bi taj građanin Unije zapravo bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti kako bi pratio tog člana svoje obitelji te, ako postoji, omogućuje li se razlozima zbog kojih je ta odluka donesena odstupanje od izvedenog prava boravka tog državljanina treće zemlje;

– članak 5. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje, kojem je trebala biti upućena odluka o vraćanju, na odluku kojom mu je zbog razloga povezanih s nacionalnom sigurnosti ukinuto pravo boravka na državnom području dotične države članice odmah nadovezuje odluka o zabrani ulaska na područje Unije, donesena zbog istih razloga, a da se prethodno nije uzelo u obzir njegovo zdravstveno stanje kao ni, ovisno o slučaju, njegovo pravo na obiteljski život i najbolji interes njegova maloljetnog djeteta.

Treće pitanje

93 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a i članke 5. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 20. i 47. Povelje, tumačiti na način da se, kada je nacionalnom sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska donesene na temelju nacionalnog propisa koji nije u skladu s tim člankom 5., taj sud može osloniti na prijašnji nacionalni propis ili je dužan izravno primijeniti navedeni članak 5.

94 Kao prvo, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se 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, bilo zato što je ona propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo, bilo zato što ju je nepravilno prenijela (presude od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr., C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 103. i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 17. i navedena sudska praksa).

95 Odredba prava Unije, s jedne strane, bezuvjetna je ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet te u svojoj provedbi ili u svojim učincima ne ovisi o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica te je, s druge strane, dovoljno precizna da je pojedinac može isticati i nacionalni sud primijeniti ako nedvosmislenim riječima utvrđuje obvezu. Nadalje, iako direktiva državama članicama ostavlja određenu marginu prosudbe kada donose načine njezine provedbe, može se smatrati da je odredba te direktive bezuvjetna i precizna ako državama članicama nedvosmisleno nameće obvezu ostvarivanja točno određenog rezultata koja ne ovisi ni o kakvom uvjetu u pogledu primjene pravila koje utvrđuje (presude od 19. siječnja 1982., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, t. 25. i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 18. i 19. i navedena sudska praksa).

96 U ovom slučaju pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev počiva na pretpostavci prema kojoj je mađarski zakonodavac povrijedio jamstva predviđena u članku 5. Direktive 2008/115, time što od nadležnog nacionalnog tijela nije zahtijevao da, prije nego što u odnosu na

konkretnog državljanina treće zemlje donese zabranu ulaska zbog razloga povezanih s nacionalnom sigurnošću, uzme u obzir njegovo zdravstveno stanje kao i, ovisno o slučaju, njegovo pravo na obiteljski život i najbolji interes njegova djeteta.

97 U tom pogledu valja istaknuti da je, s obzirom na to da članak 5. Direktive 2008/115 obvezuje države članice da prilikom njezine provedbe uzmu u obzir te elemente, taj članak 5. dovoljno precizan i bezuvjetan kako bi se smatralo da ima izravan učinak. Stoga se pojedinac može pozvati na navedeni članak te ga upravna tijela i sudovi država članica mogu primijeniti.

98 Konkretno, ako država članica prekorači svoju diskrecijsku ovlast donošenjem propisa kojim se ne jamči da nadležno nacionalno tijelo uzima u obzir zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje kao i, ovisno o slučaju, njegovo pravo na obiteljski život i najbolji interes njegova djeteta, taj državljanin mora se moći protiv takvog propisa izravno pozvati na članak 5. navedene direktive (vidjeti po analogiji presudu od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 30.).

99 Kao drugo, valja podsjetiti na to da se, kako bi se osigurala djelotvornost svih odredaba prava Unije, načelom nadređenosti nacionalnim sudovima nalaže, među ostalim, da u najvećoj mogućoj mjeri tumače svoje nacionalno pravo u skladu s pravom Unije. Ipak, obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određena ograničenja i ne može, među ostalim, služiti kao temelj tumačenju nacionalnog prava *contra legem* (presude od 16. lipnja 2005., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, t. 47. i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 35. i 36. i navedena sudska praksa).

100 Valja također podsjetiti na to da načelo nadređenosti nalaže nacionalnom sudu koji u okviru svoje nadležnosti primjenjuje odredbe prava Unije obvezu da, ako se nacionalni propis ne može tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, osigura puni učinak zahtjevâ tog prava u sporu koji se pred njim vodi tako što će, ako je to potrebno, bilo koji nacionalni propis ili praksu, čak i naknadnu, koja je u suprotnosti s odredbom prava Unije koja ima izravan učinak po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene a da pritom ne mora zahtijevati ili čekati prethodno ukidanje tog nacionalnog propisa ili prakse zakonodavnim ili bilo kojim drugim ustavnim postupkom (presude od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61. te od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 37. i navedena sudska praksa).

101 Stoga, kad se pojedinac pred nacionalnim sudom pozove na članak 5. Direktive 2008/115 protiv države članice koja ga je nepravilno prenijela, na tom je sudu da osigura punu učinkovitost te odredbe prava Unije koja ima izravan učinak i da, ako nacionalni propis ne može protumačiti u skladu s tim člankom 5., po službenoj dužnosti izuzme iz primjene nacionalne odredbe koje nisu u skladu s navedenim člankom 5.

102 Kako bi se osigurala puna učinkovitost obveze uzimanja u obzir zdravstvenog stanja konkretnog državljanina treće zemlje kao i, ovisno o slučaju, njegova prava na obiteljski život i najboljeg interesa djeteta, stoga je na nacionalnom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska, donesene na temelju nacionalnog propisa koji se ne može tumačiti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 5. Direktive 2008/115, da ispita može li izuzeti iz primjene samo dio tog propisa iz kojeg proizlazi nemogućnost da se ti zahtjevi uzmu u obzir. Ako to ne bi bilo moguće, nacionalni sud bio bi dužan izuzeti iz primjene cijeli navedeni propis i izravno temeljiti svoju odluku na tom članku 5.

103 Nasuprot tomu, izravni učinak priznat članku 5. Direktive 2008/115 ne može nacionalnom sudu koji je izuzeo iz primjene nacionalni propis protivan tom članku 5. nametnuti obvezu primjene prijašnjeg nacionalnog propisa, koji daje dodatna jamstva, uz ona koja proizlaze iz navedenog članka 5.

104 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 5. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da, kad je nacionalnom sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska donesene na temelju nacionalnog propisa koji nije u skladu s tim člankom 5. i koji se ne može usklađeno tumačiti, taj sud mora izuzeti iz primjene taj propis, u dijelu u kojem se njime povređuje navedeni članak, te, ako se to pokaže potrebnim kako bi se osigurala njegova puna učinkovitost, izravno primijeniti taj članak na spor koji se pred njim vodi.

Četvrto pitanje

105 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje upravna tijela države članice odbijaju primijeniti pravomoćnu sudsku odluku kojom se nalaže suspenzija izvršenja odluke o zabrani ulaska jer je za potonju odluku već izdano upozorenje u SIS-u.

106 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi, konkretno, da je sud koji je uputio zahtjev 31. ožujka 2021. naložio suspenziju izvršenja odluke o zabrani ulaska i boravka o kojoj je riječ u glavnom postupku, zbog namjere tog suda da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku i zbog nepovoljnih posljedica izvršenja te odluke o zabrani za osobu M. D. kao i za njezino maloljetno dijete i za njezinu partnericu.

107 S obzirom na to uvodno pojašnjenje, valja istaknuti, kao prvo, da konkretni državljanin treće zemlje, na temelju članka 13. stavka 1. Direktive 2008/115, ima pravo na učinkovit pravni lijek žalbe ili preispitivanja, među ostalim, radi osporavanja zakonitosti odluke o zabrani ulaska koja mu je izrečena. Na temelju stavka 2. tog članka, nadležno sudsko ili upravno tijelo kojem je podnesen takav pravni lijek mora imati mogućnost privremene suspenzije izvršenja takve odluke o zabrani ulaska, osim ako je njezina suspenzija već u tijeku prema nacionalnom zakonodavstvu.

108 Stoga, iako članak 13. stavak 2. Direktive 2008/115 ne nalaže da pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska ima suspenzivan učinak, ako država članica ne predvidi takvu suspenziju po samom zakonu, sudsko ili upravno tijelo nadležno za ispitivanje tog pravnog lijeka ipak mora imati mogućnost suspenzije izvršenja te odluke (vidjeti u tom smislu rješenje od 5. svibnja 2021., CPAS de Liège, C-641/20, neobjavljeno, EU:C:2021:374, t. 22.).

109 Međutim, bilo bi protivno korisnom učinku te odredbe kad bi upravno tijelo bilo ovlašteno odbiti primijeniti odluku kojom je sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska odredio suspenziju izvršenja te potonje odluke (vidjeti po analogiji presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 55. do 59. i 66.). Štoviše, pravo na djelotvoran pravni lijek, sadržano u članku 47. Povelje i konkretizirano u članku 13. Direktive 2008/115, bilo bi iluzorno ako bi pravni poredak države članice dopuštao da pravomoćna i obvezujuća sudska odluka ostane neprovediva na štetu jedne od stranaka (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 2018., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, t. 52. i od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, t. 35. i 36.).

110 Okolnost da je dotična država članica za odluku o zabrani ulaska i boravka o kojoj je riječ u glavnom postupku već izdala upozorenje u SIS-u ne može dovesti u pitanje zaključak naveden u prethodnoj točki ove presude. Naime, u skladu s člankom 34. stavkom 2. Uredbe br. 1987/2006, ta država članica slobodno može brisati podatke unesene u SIS, među ostalim, nakon sudske odluke kojom se nalaže suspenzija izvršenja te odluke o zabrani ulaska kojom se opravdalo to upozorenje.

111 Usto, treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, puna učinkovitost prava Unije zahtijeva da sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje to pravo može odrediti privremene mjere kako bi zajamčio punu učinkovitost buduće sudske odluke, kad odluči Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku. S obzirom na to, učinkovitost sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a također bi bila ugrožena ako bi se pravna snaga takvih privremenih mjera mogla zanemariti, osobito ako bi to mogla učiniti tijela javne vlasti iz države članice u kojoj su te mjere donesene (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, t. 142.).

112 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje upravna tijela države članice odbijaju primijeniti pravomoćnu sudsku odluku kojom se nalaže suspenzija izvršenja odluke o zabrani ulaska jer je za potonju odluku već izdano upozorenje u SIS-u.

Troškovi

113 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se:**

   protivi to da država članica donese odluku o zabrani ulaska na područje Europske unije u odnosu na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, državljanina te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, a da prethodno nije ispitala postoji li između tih osoba odnos ovisnosti zbog kojeg bi taj građanin Unije zapravo bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti kako bi pratio tog člana svoje obitelji te, ako postoji, omogućuje li se razlozima zbog kojih je ta odluka donesena odstupanje od izvedenog prava boravka tog državljanina treće zemlje.

2. **Članak 5. 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**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi to da se u odnosu na državljanina treće zemlje, kojem je trebala biti upućena odluka o vraćanju, na odluku kojom mu je zbog razloga povezanih s nacionalnom sigurnosti ukinuto pravo boravka na državnom području dotične države članice odmah nadovezuje odluka o zabrani ulaska na područje Europske unije, donesena zbog istih

razloga, a da se prethodno nije uzelo u obzir njegovo zdravstveno stanje kao ni, ovisno o slučaju, njegovo pravo na obiteljski život i najbolji interes njegova maloljetnog djeteta.

3. Članak 5. Direktive 2008/115

treba tumačiti na način da:

kad je nacionalnom sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o zabrani ulaska donesene na temelju nacionalnog propisa koji nije u skladu s tim člankom 5. i koji se ne može usklađeno tumačiti, taj sud mora izuzeti iz primjene taj propis, u dijelu u kojem se njime povređuje navedeni članak, te, ako se to pokaže potrebnim kako bi se osigurala njegova puna učinkovitost, izravno primijeniti taj članak na spor koji se pred njim vodi.

4. Članak 13. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalna praksa na temelju koje upravna tijela države članice odbijaju primijeniti pravomoćnu sudsku odluku kojom se nalaže suspenzija izvršenja odluke o zabrani ulaska jer je za potonju odluku već izdano upozorenje u Schengenskom informacijskom sustavu.

Potpisi