Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Prostor slobode, sigurnosti i pravde – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Direktiva 2008/115/EZ – Članak 11. stavak 2. – Odluka o zabrani ulaska donesena prije stupanja na snagu te direktive, koja se odnosi na duže trajanje od onog previđenog navedenom direktivom – Početak razdoblja zabrane ulaska”

U predmetu C-225/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud, Nizozemska), odlukom od 29. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 22. travnja 2016., u kaznenom postupku protiv

Mosse Ouhramija,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, A. Prechal, C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. ožujka 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za M.Ouhramija, S. J. van der Woude, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, C. S. Schillemans, M. Gijzen i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

– za dansku vladu, C. Thorning i M. Wolff, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga i R. Troosters, u svojstvu agenata,

– za švicarsku vladu, C. Bichet, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. svibnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., stranica 188.).

2 Taj zahtjev upućen je u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv Mosse Ouhramija, rođenog u Alžiru 1979. koji je državljanin te treće zemlje, jer je boravio u Nizozemskoj tijekom 2011. i 2012. iako je znao da je odlukom donesenom 2002. proglašen nepoželjnim.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 2., 4., 6., 10., 11. i 14. Direktive 2008/115 propisuju:

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

[…]

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

[…]

6. Države članice osiguravaju da se prestanak nezakonitog boravka državljana trećih zemalja provodi prema pravičnom i transparentnom postupku. Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka. Prilikom korištenja standardnih obrazaca za odluke koje se odnose na povratak, posebno na odluke o vraćanju, ako su donesene, odluke o zabrani ulaska i odluke o odstranjivanju, države bi članice trebale poštovati ta načela i u potpunosti se uskladiti s važećim odredbama ove direktive.

[…]

10. Ako ne postoje razlozi da se smatra da bi to moglo ugroziti svrhu postupka vraćanja, dobrovoljni bi povratak trebao imati prednost pred prisilnim te bi se trebalo odrediti vrijeme za dobrovoljni odlazak. […]

11. Trebalo bi utvrditi minimalna zakonska jamstva za odluke u vezi s povratkom kako bi se osigurala učinkovita zaštita interesa konkretnih pojedinaca. […]

[…]

14. Učinci nacionalnih mjera za vraćanje trebali bi imati europsku dimenziju ustanovljavanjem zabrana ulaska i boravka na području svih država članica. Trajanje zabrane ulaska utvrđuje se s obzirom na sve relevantne okolnosti pojedinačnog slučaja i u pravilu ne bi trebalo biti dulje od pet

godina. U tom smislu, posebno bi se trebala uzeti u obzir činjenica da je u pogledu državljanina treće zemlje već doneseno više od jedne odluke ili naloga za udaljavanje ili da je ušao u područje neke države članice za vrijeme trajanja zabrane ulaska. […]”

4 Člankom 1. Direktive 2008/115, naslovljenim „Predmet”, propisano je:

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

5 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, glasi:

„U smislu ove direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost na području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete iz članka 5. Zakonika o schengenskim granicama ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici;

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

– njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili

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

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

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

5. ‚udaljavanje’ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;

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 ‚dobrovoljni odlazak’ znači izvršavanje obveze vraćanja u roku koji je određen u tu svrhu u odluci o vraćanju;

[…]”

6 Članak 6. Direktive 2008/115, naslovljen „Odluka o vraćanju”, propisuje:

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

[…]

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 postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Unije i nacionalnog prava."

7 U članku 7. te direktive, naslovljenom „Dobrovoljni odlazak", određuje se:

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

[…]

2. Ako je to potrebno, države članice produljuju vrijeme za dobrovoljni odlazak za odgovarajuće razdoblje, uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su dužina boravka, djeca koja pohađaju školu i postojanje obiteljskih i društvenih veza.

[…]

4. Ako postoji opasnost od bijega ili ako je zahtjev za zakonit boravak odbijen kao očigledno neutemeljen ili lažan, ili ako konkretna osoba predstavlja opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost, države članice mogu se suzdržati od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak ili mogu odobriti vrijeme kraće od sedam dana."

8 Članak 8. navedene direktive, naslovljen „Udaljavanje", predviđa:

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

[…]

3. Države članice mogu donijeti posebne upravne ili sudske odluke ili akte u kojima se nalaže udaljavanje.

[…]"

9 Članak 11. navedene direktive, naslovljen „Zabrana ulaska", propisuje:

„1. 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.

2. Trajanje zabrane ulaska utvrđuje se u pogledu svih relevantnih okolnosti pojedinačnog slučaja i u pravilu ne prelazi pet godina. Međutim, može biti duža od pet godina, ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

3. Države članice razmatraju ukidanje ili suspenziju zabrane ulaska kada državljanin treće zemlje na kojega se zabrana ulaska odnosi u skladu sa stavkom 1. podstavkom 2. može dokazati da je on ili ona napustio državno područje države članice u potpunosti poštujući odluku o vraćanju.

[…]”

10 Članak 12. Direktive 2008/115, naslovljen „Obrazac”, u stavku 1. prvoj rečenici određuje:

„1. Odluke o vraćanju te odluke o zabrani ulaska i odluke o udaljavanju, ako su izdane, izdaju se u pisanom obliku te sadržavaju stvarne i pravne razloge, kao i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima.”

11 Sukladno članku 20. Direktive 2008/115, države članice bile su dužne donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 24. prosinca 2010.

Nizozemsko pravo

12 Na temelju članka 67. stavka 1. Vreemdelingenwet 2000. (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw), u verziji koja je bila na snazi 2002., stranac je mogao među ostalim biti proglašen nepoželjnim:

„(a) ako nema pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj i ako je više puta počinio djela kažnjiva na temelju ovog zakona;

(b) ako je pravomoćnom presudom osuđen za kazneno djelo za koje mu je izrečena kazna zatvora u trajanju od tri ili više godina;

(c) ako predstavlja opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost,

(d) na temelju međunarodnog ugovora, ili

(e) u interesu međunarodnih odnosa Nizozemske.”

13 U skladu s člankom 68. Vw-a, u verziji koja je bila na snazi 2002., odluka kojom je stranac proglašen nepoželjnim bila je opozvana na njegov zahtjev ako je boravio izvan Nizozemske kroz neprekinuto razdoblje od deset godina tijekom kojeg nije nastao niti jedan od razloga navedenih u članku 67. stavku 1. navedenog zakona.

14 Nakon toga je Vw izmijenjen u svrhu prenošenja Direktive 2008/115.

15 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Vw-a koji je trenutno na snazi, stranac koji zakonito ne boravi ili više zakonito ne boravi u Nizozemskoj, mora dobrovoljno napustiti tu državu u roku utvrđenom u članku 62. tog zakona, čijim se stavcima 1. i 2. prenosi članak 7. stavci 1. i 4. Direktive 2008/115.

16 Članak 66. Vw-a, čiji je cilj prenošenje članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115, u stavku 1. predviđa da se odluka o zabrani ulaska donosi protiv stranca koji nije dobrovoljno napustio Nizozemsku u utvrđenom roku.

17 Na temelju članka 66.a stavka 4. Vw-a, zabrana ulaska bit će izdana za određeno razdoblje u maksimalnom trajanju od pet godina, osim ako stranac ne predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost. To se razdoblje računa od dana kada je stranac stvarno napustio Nizozemsku.

18 Na temelju članka 66.a stavka 7. VW-a, stranac na kojeg se primjenjuje zabrana ulaska ne može ni u kojem slučaju imati zakonit boravak:

„(a) ako je pravomoćnom presudom osuđen za kazneno djelo za koje mu je izrečena kazna zatvora u trajanju od tri ili više godina;

(b) ako predstavlja opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost;

(c) ako predstavlja ozbiljnu opasnost u smislu stavka 4., ili

(d) ako mu se na temelju međunarodnog ugovora ili u interesu međunarodnih odnosa Nizozemske mora odbiti bilo kakav boravak."

19 Na temelju članka 197. Wetboek van Strafrecht (Kazneni zakonik), u verziji koja proizlazi iz Zakona od 10. ožujka 1984. (Stb. 1984., br. 91) i koja se primjenjuje na predmet u glavnom postupku, stranac koji boravi u Nizozemskoj iako zna ili ima ozbiljnih razloga vjerovati da je, na temelju zakonske odredbe, proglašen nepoželjnim, može se među ostalim kazniti kaznom zatvora u maksimalnom trajanju od šest mjeseci.

20 Taj članak 197., u verziji koja je trenutno na snazi i koja proizlazi iz Zakona od 15. prosinca 2011. (Stb. 2011., br. 663), određuje da stranac koji boravi u Nizozemskoj, iako zna ili ima ozbiljnih razloga vjerovati da je, na temelju zakonske odredbe, proglašen nepoželjnim, ili da mu je određena zabrana ulaska na temelju članka 66.a stavka 7. Vw-a, može se među ostalim kazniti kaznom zatvora u maksimalnom trajanju od šest mjeseci.

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Odlukom koju je donio Minister van Vreemdelingenzaken en Immigratie (ministar poslova koji se odnose na strance i imigraciju, Nizozemska) od 22. listopada 2002., M. Ouhrami proglašen je nepoželjnim. Tom odlukom navedeni je ministar utvrdio da je u razdoblju od 2000. do 2002. M. Ouhrami pet puta kazneno osuđen na kazne zatvora u ukupnom trajanju od trinaest mjeseci zbog teške krađe, utaje i posjedovanja teških droga. Iz tih je razloga ministar poslova koji se odnose na strance i imigraciju utvrdio da M. Ouhrami predstavlja opasnost za javni poredak te ga je zbog toga proglasio nepoželjnim. Iz toga je proizišla obveza M. Ouhramija da, s jedne strane, napusti Nizozemsku, a ako to ne učini može biti protjeran, i da, s druge strane, boravi izvan Nizozemske tijekom narednih deset godina, otkad je bio proglašen nepoželjnim osobito zbog kažnjivog djela u vezi s drogom. Na temelju navedene odluke, taj rok od deset godina počeo je teći na dan kad je M. Ouhrami stvarno napustio Nizozemsku.

22 Odluka kojom se M. Ouhrami proglašava nepoželjnim dostavljena mu je 17. travnja 2003. S obzirom na to da protiv nje nije podnesena žalba, postala je konačnom 15. svibnja 2003. M. Ouhrami ipak nije napustio Nizozemsku, smatrajući da nije imao tražene putne isprave.

23 Tijekom 2011. i 2012. u sedam navrata utvrđeno je da je M. Ouhrami, protivno toj odluci, boravio u Amsterdamu (Nizozemska), iako je znao da je bio proglašen nepoželjnim, pri čemu je takav prijestup kažnjiv na temelju članka 197. Kaznenog zakonika.

24 Budući da je zbog toga u prvostupanjskom postupku osuđen na zatvorsku kaznu, M. Ouhrami podnio je žalbu pred Gerechtshofom Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu, Nizozemska), tvrdeći da se izricanje takve kazne protivi Direktivi 2008/115 zbog toga što njome predviđen postupak nije u cijelosti proveden.

25 Gerechtshof Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu) utvrdio je da se izricanje beuzvjetne kazne zatvora državljaninu treće zemlje, u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2008/115, koji je proglašen nepoželjnim i koji – bez opravdanog razloga za nenapuštanje Nizozemske – u njoj nezakonito boravi, protivi toj direktivi ako faze postupka vraćanja predviđene tom direktivom još nisu okončane. Naime, izricanje te kazne može ugroziti cilj koji se želi postići tom direktivom, odnosno stvaranje učinkovite politike vraćanja državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u državi članici.

26 Taj sud potom je presudio da je u predmetnom slučaju postupak vraćanja u cijelosti poštovan. U tom je pogledu naveo:

– da je Dienst Terugkeer en Vertrek (Služba za repatrijaciju i odlazak, Nizozemska) obavio dvadeset i šest razgovora s M. Ouhramijem o njegovu vraćanju,

– da je M. Ouhrami više puta upućen na alžirska, marokanska i tuniska tijela, ali ni iz jedne od tih zemalja nije stigao pozitivan odgovor,

– da su provedene razne istrage putem Interpola, osobito u vezi s otiscima prstiju,

– da je u odnosu na M. Ouhramija izvršen pokušaj provođenja jezične analize,

– da su postupci u vezi s repatrijacijom pred Službom za repatrijaciju i odlazak bili iscrpljeni,

– da ništa od gore navedenog nije dovelo do udaljavanja M. Ouhramija, jer on uopće nije surađivao.

27 Na tom je temelju Gerechtshof Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu) utvrdio da su nadležna tijela uložila dostatne napore kako bi utvrdila identitet M. Ouhramija i udaljila ga u njegovu zemlju podrijetla. Stoga je taj sud odlučio da se u predmetnom slučaju može smatrati da je postupak vraćanja okončan i da se stoga izricanje kazne zatvora za navodne činjenice ne protivi Direktivi 2008/115. Odbacivši argumentaciju M. Ouhramija, navedeni sud ga je osudio na kaznu zatvora u trajanju dva mjeseca.

28 M. Ouhrami je uložio kasacijsku žalbu pred Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske).

29 U okviru svoje žalbe, M. Ouhrami ne osporava zaključak Gerechtshofa Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu), prema kojem je postupak vraćanja predviđen Direktivom 2008/115 u predmetnom slučaju proveden u potpunosti. Međutim, prigovara tom potonjem sudu da ga je pogrešno osudio jer je odluka od 22. listopada 2002. kojom ga se proglašava nepoželjnim prestala proizvoditi pravne učinke na dan nastanka činjenica u glavnom postupku. U tom pogledu M. Ouhrami navodi da tu odluku treba izjednačiti s odlukom o zabrani ulaska jer je počela proizvoditi učinke kad je izdana ili najkasnije kad je za nju saznao i da, na temelju članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115 trajanje zabrane ulaska ne može, u predmetnom slučaju, prelaziti pet godina tako da više nije bila na snazi 2011. i 2012.

30 Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) primjećuje da se, prema njegovoj sudskoj praksi, iz presude od 19. rujna 2013., Filev i Osmani (C-297/12, EU:C:2013:569) može zaključiti da odluku kojom se osoba proglašava nepoželjnom, donesenu prije stupanja na snagu Direktive 2008/115 ili prije isteka roka za prenošenje te direktive, treba izjednačiti sa zabranom ulaska, u smislu članka 3. točke 6. te direktive. Računajući od proteka tog datuma, ta odluka stoga u načelu podliježe maksimalnom trajanju od pet godina iz članka 11. stavka 2. navedene direktive. Uzimajući u obzir to izjednačavanje, postavlja se pitanje početka razdoblja zabrane ulaska.

31 Sud koji je uputio zahtjev navodi da u tom kontekstu članak 197. Kaznenog zakonika, u svojoj verziji koja se primjenjuje na predmet u glavnom postupku, ne inkriminira sâmo nepoštovanje odluke o vraćanju, već boravak u Nizozemskoj iako predmetni stranac zna ili ima ozbiljnih razloga vjerovati da je proglašen nepoželjnim.

32 U tim je okolnostima Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu slijedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 11. stavak 2. Direktive [2008/115] tumačiti na način da se u njemu navedeno razdoblje od pet godina računa:
   a) od trenutka kada je donesena zabrana ulaska (ili s retroaktivnim učinkom, istovjetna odluka o proglašavanju nepoželjnom osobom), ili
   b) od datuma kada je dotična osoba stvarno napustila državno područje država članica ili
   c) od nekog drugog datuma?

2. Treba li, za potrebe primjene relevantnih prijelaznih odredbi, članak. 11 stavak 2. Direktive [2008/115] tumačiti na način da odluke, koje su donesene prije stupanja na snagu te direktive i čiji je pravni učinak taj da njihov adresat mora boraviti deset uzastopnih godina izvan Nizozemske, kada je zabrana ulaska bila određena s obzirom na sve relevantne okolnosti pojedinog slučaja te je se moglo pobijati iz pravnih razloga, više ne mogu proizvesti pravni učinak ako je u trenutku do kojeg je ta direktiva trebala biti prenesena ili u trenutku u kojem je utvrđeno da je adresat te odluke boravio u Nizozemskoj, trajanje te zabrane ulaska prelazilo razdoblje utvrđeno u toj odredbi?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

33 Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 11. stavak 2. Direktive 2008/115 tumačiti na način da trajanje zabrane ulaska iz te odredbe, koje u pravilu ne prelazi pet godina, valja računati od datuma izdavanja te zabrane ulaska ili od datuma kad je zainteresirana osoba stvarno napustila državno područje država članica ili pak od nekog drugog datuma.

34 To pitanje postavlja se, u okviru glavnog postupka, u odnosu na odluku koja je donesena prije isteka roka za prenošenje Direktive 2008/115 kojom je M. Ouhrami proglašen nepoželjnim, s obzirom na to da je pravni učinak te odluke bila obveza zainteresirane osobe da, s jedne strane, napusti Nizozemsku i da, s druge strane, boravi izvan te države članice tijekom deset narednih godina. Nesporno je da nakon donošenja navedene odluke M. Ouhrami nije nikad napustio Nizozemsku i da je, nakon isteka tog roka za prenošenje, osuđen u prvostupanjskom i žalbenom postupku na kaznu zatvora zbog nepoštovanja navedene odluke.

35 U tom pogledu, valja podsjetiti da je Sud presudio da se Direktiva 2008/115 primjenjuje na učinke – nastale nakon njezina stupanja na snagu u predmetnoj državi članici – odlukâ o zabrani ulaska donesenih na temelju nacionalnih pravila koja su se primjenjivala prije tog datuma. Naime, iako ta direktiva ne sadržava nikakvu odredbu kojom se predviđa privremeni režim za odluke o zabrani ulaska donesene prije njezina stupanja na snagu, iz utvrđene sudske prakse ipak proizlazi da se novo pravilo primjenjuje odmah, osim ako je predviđeno odstupanje, na buduće učinke situacije stvorene primjenom starog pravila (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. rujna 2013., Filev i Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, t. 39. do 41.).

36 Iz toga slijedi da se odredbe Direktive 2008/115 primjenjuju na odluku o zabrani ulaska koja je predmet u glavnom postupku.

37 U skladu s odredbama članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115, trajanje zabrane ulaska određuje se vodeći računa o svim relevantnim okolnostima pojedinačnog slučaja i u pravilu ne prelazi pet godina. Međutim, ona može biti dulja od pet godina, ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

38 U svrhu tumačenja te odredbe, valja podsjetiti da, u skladu sa zahtjevima ujednačene primjene prava Unije kao i načela jednakosti, odredba prava Unije koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja svojeg smisla i dosega treba u cijeloj Uniji imati autonomno i ujednačeno tumačenje, uzimajući u obzir osobito kontekst odredbe i cilj predmetnog propisa (vidjeti analogijom presudu od 17. srpnja 2008., Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

39 Ipak, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 14. Direktive 2008/115, ustanovljavanje zabrane ulaska kojom se isključuje svaki ulazak i svaki boravak na državnom području svih država članica ima svrhu dati europsku dimenziju učincima nacionalnih mjera za vraćanje.

40 Iako se Direktivom 2008/115 izričito ne utvrđuje trenutak od kojeg treba početi računati zabranu ulaska, ipak iz te svrhe – i općenito iz cilja te direktive koji se sastoji u utvrđivanju zajedničkih standarda i postupaka radi učinkovitog vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na način da se poštuju njihova temeljna prava – kao i iz nepostojanja bilo kakvog upućivanja na nacionalno pravo proizlazi da, protivno onomu što navodi danska vlada, utvrđivanje tog trenutka ne može biti prepušteno ocjeni svake države članice.

41 Naime, kao što to u biti navodi nezavisna odvjetnica u točki 49. svojeg mišljenja, prihvaćanje da zabrane ulaska, čiji pravni temelj čini skup usklađenih pravila na europskoj razini, počinju i prestaju proizvoditi svoje učinke u različitom trenutku, ovisno o odabirima koje države članice izvrše u svojem nacionalnom zakonodavstvu, ugrozilo bi cilj Direktive 2008/115, kao i cilj takvih zabrana ulaska.

42 Kad je riječ o tome od kojeg, u konačnici, trenutka zabrana ulaska počinje proizvoditi svoje učinke i od kojeg se trajanje te zabrane treba računati, valja odgovoriti uzimajući u obzir tekst, strukturu i cilj Direktive 2008/115.

43 Članak 3. točka 6. Direktive 2008/115 definira „zabranu ulaska” kao „upravnu ili sudsku odluku ili akt kojim se zabranjuju ulazak i boravak na državnom području države članice za određeno vrijeme, zajedno s odlukom o vraćanju”. U članku 3. točki 4. te direktive, potonja odluka definirana je kao „upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja”.

44 Na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115, odlukama o vraćanju pridodaje se zabrana ulaska ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak ili ako nije poštovana obveza vraćanja. U drugim se slučajevima odlukama o vraćanju može pridodati zabrana ulaska.

45 Iz teksta tih odredaba kao i iz uporabe izraza „zabrana ulaska” proizlazi da je namjena takve zabrane nadopuna odluke o vraćanju, time što se zabranjuje zainteresiranoj osobi da određeno vrijeme nakon svojeg „vraćanja” – u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2008/115, odnosno nakon svojeg odlaska s državnog područja država članica – ponovno uđe na to državno područje i da tamo potom boravi. Stupanje na snagu takve zabrane pretpostavlja da je zainteresirana osoba prethodno napustila navedeno državno područje.

46 Taj zaključak potvrđuje struktura Direktive 2008/115.

47 U tom pogledu valja navesti da iz odredbi navedenih u točkama 43. i 44. ove presude kao i iz, među ostalim, uvodne izjave 6., članka 6. stavaka 1. i 6., članka 8. stavaka 1. i 3., članka 11. stavka 3. prvog podstavka i članka 12. stavka 1. te direktive proizlazi da se njome uvodi jasno razlikovanje između, s jedne strane, odluke o vraćanju i eventualne odluke o udaljavanju i, s druge strane, zabrane ulaska.

48 Stoga se na temelju članka 3. točke 4. i članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115 odlukom o vraćanju prvotni nezakoniti boravak zainteresirane osobe proglašava nezakonitim te se potonjem nameće obveza povratka. Tom odlukom previđeno je, na temelju članka 7. stavka 1. te direktive i podložno iznimkama iz članka 7. stavka 4. te direktive, vrijeme potrebno za dobrovoljni odlazak zainteresirane osobe. U slučaju da takvo vrijeme nije dodijeljeno ili obveza vraćanja nije poštovana u dodijeljenom roku, države članice poduzimaju, u skladu s člankom 8. stavcima 1. i 3. navedene direktive, sve potrebne mjere za izvršavanje odluke o vraćanju, donošenjem, u slučaju potrebe, odluke o udaljavanju odnosno posebne upravne ili sudske odluke ili akta u kojima se nalaže izvršenje obveze vraćanja.

49 Iz toga proizlazi da je – sve do trenutka dobrovoljnog ili prisilnog izvršenja obveze vraćanja i stoga stvarnog povratka zainteresirane osobe u svoju zemlju podrijetla, državu tranzita ili drugu treću zemlju u smislu članka 3. točke 3. Direktive 2008/115 – nezakoniti boravak zainteresirane osobe uređen odlukom o vraćanju a ne zabranom ulaska, koja proizvodi svoje učinke tek od tog trenutka, zabranjujući zainteresiranoj osobi da tijekom određenog razdoblja nakon svojeg povratka, ponovno ulazi i boravi na državnom području država članica.

50 Slijedom toga, iako Direktiva 2008/115 na temelju svojeg članka 6. stavka 6. daje državama članicama mogućnost istodobnog donošenja odluke o vraćanju i zabrani ulaska, ipak iz strukture te direktive jasno proizlazi da se te dvije odluke razlikuju, s obzirom na to da se prva bavi posljedicama nezakonitosti prvotnog boravka, dok se druga odnosi na eventualni kasniji boravak čineći ga nezakonitim.

51 Eventualna zabrana ulaska tako je sredstvo namijenjeno rastu učinkovitosti politike Unije u području vraćanja, jamčeći da se državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom ne može zakonito vratiti na područje država članica tijekom određenog razdoblja nakon što je bio udaljen.

52 Ta svrha članka 11. Direktive 2008/115 i opći cilj te direktive, naveden u točki 40. ove presude, bili bi ugroženi kad bi odbijanje takvog državljanina da prihvati obvezu vraćanja i surađuje u okviru postupka udaljavanja omogućilo potonjem da u cijelosti ili djelomično izbjegne pravne učinke zabrane ulaska, što bi bio slučaj kad bi razdoblje tijekom kojeg se primjenjuje takva zabrana ulaska moglo teći i isteći tijekom tog postupka.

53 Iz teksta, strukture i cilja Direktive 2008/115 proizlazi da razdoblje zabrane ulaska počinje teći tek od datuma kad je zainteresirana osoba stvarno napustila državno područje država članica.

54 Kad je riječ o pitanju protivi li se Direktivi 2008/115, u situaciji poput one u glavnom postupku, izricanje kazne zatvora za povredu odluke kojom se zainteresiranu osobu proglašava nepoželjnom te čiji su učinci navedeni u točki 34. ove presude, valja podsjetiti da je Sud presudio da država članica može kazneno sankcionirati povredu zabrane ulaska koja proizlazi iz područja primjene te direktive samo ako je održanje učinaka te zabrane u skladu s člankom 11. te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2013., Filev t Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, t. 37., kao i od 1. listopada 2015., Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, t. 31.).

55 Ipak, budući da M. Ouhrami nije napustio Nizozemsku nakon donošenja odluke kojom ga se proglašava nepoželjnim i da njome propisana obveza vraćanja nije stoga nikad izvršena, zainteresirana se osoba nalazi u nezakonitom položaju koji proizlazi iz prvotnog nezakonitog boravka, a ne iz kasnijeg nezakonitog boravka koji je posljedica povrede zabrane ulaska, u smislu članka 11. Direktive 2008/115.

56 U tom pogledu, valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se Direktivi 2008/115 protivi propis države članice kojim se kazneno sankcionira prvotni nezakoniti boravak u mjeri u kojoj se njime omogućava kazna zatvora za državljana treće zemlje koji, nezakonito boraveći na državnom području navedene države članice i ne želeći dobrovoljno napustiti to područje, nije podlijegao prisilnim mjerama iz članka 8. te direktive. Međutim, Sud je pojasnio da se navedenoj direktivi ne protivi nacionalni propis koji dopušta oduzimanje slobode državljaninu treće zemlje na kojeg je primijenjen postupak vraćanja utvrđen istom direktivom i koji nezakonito boravi na navedenom području bez opravdanog razloga za odbijanje povratka (presuda od 6. prosinca 2011., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 50., i od 7. lipnja 2016., Affun, C-47/15, EU:C:2016:408, t. 52. i 54.).

57 Međutim, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi, s jedne strane, da je u okviru glavnog postupka Gerechtshof Amsterdam (Žalbeni sud u Amsterdamu) presudio da se, u predmetnom slučaju, postupak vraćanja može smatrati okončanim tako da se izricanje kazne zatvora za predmetne činjenice ne protivi Direktivi 2008/115 i da, s druge strane, ta tvrdnja, za koju se čini da ispunjava sve uvjete navedene u sudskoj praksi iz prethodne točke, nije osporena u okviru žalbe podnesene pred sudom koji je uputio zahtjev, što je ipak na njemu da provjeri.

58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti na način da članak 11. stavak 2. Direktive 2008/115 treba tumačiti tako da trajanje zabrane ulaska predviđene tom odredbom, koje u pravilu ne prelazi pet godina, treba računati od datuma kad je zainteresirana osoba stvarno napustila državno područje država članica.

Drugo pitanje

59 Kao što je sud koji je uputio zahtjev naveo u svojem zahtjevu za prethodnu odluku, drugo pitanje postavljeno je samo za slučaj da Sud odgovori na prvo pitanje tako da trajanje zabrane ulaska iz članka 11. stavka 2. Direktive 2008/115 ne treba računati od datuma kad je zainteresirana osoba stvarno napustila državno područje država članica, već od ranijeg datuma, poput onog kad je izdana ta zabrana. Naime, kao što je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 64. svojeg mišljenja, samo je u tom slučaju to pitanje relevantno za donošenje odluke u glavnom postupku.

60 Stoga uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

Troškovi

61 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 (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 11. stavak 2. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, treba tumačiti na način da trajanje zabrane ulaska predviđene tom odredbom, koje u pravilu ne prelazi pet godina, treba računati od datuma kad je zainteresirana osoba stvarno napustila državno područje država članica.

Potpisi