



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. rujna 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/38/EZ – Direktiva 2008/115/EZ – Pravo slobodno kretati se i boraviti na državnom području država članica – Boravak državljanina države članice na državnom području druge države članice unatoč zabrani ulaska na državno područje te države – Zakonitost odluke o poništenju potvrde o prijavi i druge odluke o protjerivanju s državnog područja – Mogućnost pozivanja u prigovoru na nezakonitost ranije odluke – Obveza prevođenja”

U predmetu C-184/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu, Grčka), odlukom od 23. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 1. travnja 2016., u postupku

Ovidiu- Mihăiță Petrea

protiv

Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadjiev i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. veljače 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Ovidiu- Mihăițau Petreu, S. Dima i A. Muntean, *dikigoroi*,
- za vladu Helenske Republike, D. Katopodis i A. Magrippi, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, C. Pochet i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. S. Wolff i C. Thorning, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon i C. Brodie, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Laska, *barristera*,

* Jezik postupka: grčki

– za Europsku komisiju, E. Montaguti i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. travnja 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 27., 28. i 30. do 32. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, 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. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) te načela djelotvornosti i zaštite legitimnih očekivanja.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ovidiu- Mihăițae Petree i Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostasias tou Politi (ministar javnog reda i zaštite građana), kasnije Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (ministar unutarnjih poslova i upravne reforme), vezano uz zakonitost upravne odluke kojom je taj ministar poništio potvrdu o prijavi koja je bila izdana dotičnom pojedincu te je naložio njegovo vraćanje u Rumunjsku.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 3 U uvodnoj izjavi 11. Direktive 2004/38 navodi se:
„Temeljno i osobno pravo na boravak u drugoj državi članici za građane Unije proizlazi neposredno iz Ugovora i ne ovisi o ispunjavanju administrativnih postupaka.”
- 4 U članku 8. stavcima 1. i 2. te direktive predviđa se:
„1. Ne dovodeći u pitanje članak 5. stavak 5., ako su razdoblja boravka dulja od tri mjeseca, država članica domaćin može od građana Unije zahtijevati da se prijave kod nadležnih tijela.
2. Rok za prijavu ne smije biti kraći od tri mjeseca od datuma dolaska. Potvrda o prijavi izdaje se odmah uz navođenje imena i adrese osobe koja se prijavljuje i datuma prijave. Nepoštovanje zahtjeva u pogledu prijave može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija protiv dotične osobe.”

5 U članku 15. stavku 1. te direktive navodi se:

„Postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.”

6 Prema članku 27. stavcima 1. i 2. iste direktive:

„1. Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.”

7 U članku 28. stavku 1. Direktive 2004/38 predviđa se:

„Prije donošenja odluke o protjerivanju zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin uzima u obzir činjenice kao što su duljina boravka pojedinca na njezinom državnom području, dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.”

8 U skladu s člankom 30. te direktive:

„1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.

2. Dotične osobe obavješćuje se precizno i u cijelosti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju, osim ako je to protivno interesima državne sigurnosti.

3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može podnijeti žalbu, rok za žalbu i, prema potrebi, rok u kojem osoba mora napustiti državno područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.”

9 Člankom 31. te direktive predviđa se:

„1. Dotične osobe imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Ako se uz žalbu protiv odluke o protjerivanju ili uz zahtjev za preispitivanje odluke o protjerivanju podnosi i prijedlog za izdavanje privremene mjere radi suspenzije izvršenja te odluke, efektivno udaljavanje s državnog područja ne može se provesti sve dok nije donesena odluka o privremenoj mjeri, osim:

– kada se odluka o protjerivanju temelji na prethodnoj sudskoj odluci; ili

- kada su dotične osobe prethodno imale pristup sudskom preispitivanju; ili
- kada se odluka o protjerivanju temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti iz članka 28. stavka 3.

3. U postupcima pravne zaštite omogućuje se ispitivanje zakonitosti odluke, kao i činjenica te okolnosti na kojima se predložena mjera temelji. Tim postupcima osigurava se da odluka ne bude neproporcionalna, a posebno s obzirom na zahtjeve utvrđene u članku 28.

4. Države članice mogu dotičnom pojedincu zabraniti pristup svojem državnom području dok traje postupak pravne zaštite, ali ne smiju tog pojedinca spriječiti da osobno iznese svoju obranu, osim ako njegova prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće za javni poredak i javnu sigurnost ili kada se žalba ili sudsko preispitivanje odnose na odbijanje ulaska na državno područje.”

10 U članku 32. Direktive 2004/38 navodi se:

„1. Osobe kojima je zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti zabranjen pristup državnom području mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane pristupa nakon proteka razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju nakon tri godine od izvršenja konačne odluke o zabrani koja je valjana donesena u skladu s pravom [Unije] i to iznošenjem dokaza s ciljem utvrđivanja da je u međuvremenu došlo do bitne promjene okolnosti na kojima se temeljila odluka o zabrani pristupa.

Dotična država članica donosi odluku o zahtjevu u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva.

2. Osobe iz stavka 1. nemaju pravo ulaska na državno područje dotične države članice tako dugo dok se njihov zahtjev razmatra.”

11 U članku 37. te direktive navodi se:

„Odredbe ove Direktive ne utječu na zakone ili druge propise država članica koji su povoljniji za osobe obuhvaćene ovom Direktivom.”

Direktiva 2008/115

12 U članku 1. Direktive 2008/115 predviđa se:

„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.”

13 Članak 2. stavak 1. te direktive određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.”

14 U članku 6. stavku 1. te direktive navodi se:

„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.”

15 U članku 12. iste direktive navodi se:

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

[...]

2. Države članice na zahtjev osiguravaju pisani ili usmeni prijevod glavnih dijelova odluke o vraćanju iz stavka 1., uključujući podatke o raspoloživim pravnim lijekovima na jeziku koji državljanin treće zemlje razumije ili se opravdano može pretpostaviti da razumije.

3. Države članice mogu odlučiti da ne primjenjuju stavak 2. na državljane treće zemlje koji su nezakonito ušli na državno područje države članice i koji [ni]su potom dobili odobrenje ili pravo boravka u toj državi članici.

U tom slučaju odluke u vezi povratka iz stavka 1., izdaju se na standardnom obrascu, sukladno nacionalnom zakonodavstvu.

Države članice stavljaju na raspolaganje opće informacije koje objašnjavaju glavne dijelove standardnog obrasca na najmanje pet jezika od onih koje nezakoniti migranti koji ulaze u državu članicu najčešće koriste ili razumiju.”

Grčko pravo

16 Direktiva 2004/38 u nacionalno je pravo prenesena Uredbom predsjednika Republike 106/2007 o slobodi kretanja i boravka građana Europske unije i članova njihovih obitelji na grčkom državnom području (FEK A' 135/21.6.2007).

17 Direktiva 2008/115 prenesena je Zakonom 3907/2011 o službama za azil i prvi prihvat, vraćanju osoba koje nezakonito borave, boravišnim dozvolama itd. (FEK A' 7/26.1.2011).

18 U članku 40. stavcima 1. i 2. tog zakona predviđa se:

„1. Što se tiče vraćanja osoba koje imaju pravo na slobodno kretanje u skladu s člankom 2. točkom 5. Zakonika o schengenskim granicama i s odredbama Uredbe predsjednika Republike 106/2007, primjenjuju se odredbe iz poglavlja C ovog zakona, koje se odnose na tijela, postupke, postupovna jamstva i sudsku zaštitu stranaca prilikom vraćanja, ako članci 22. do 24. Uredbe predsjednika Republike 106/2007 ne sadržavaju povoljnije odredbe.

2. Što se tiče sadržajnih uvjeta i detaljnih pravila za donošenje odluka o vraćanju osoba iz prethodnog stavka, odredbe članka 22. do 24. Uredbe predsjednika Republike 106/2007 i dalje se primjenjuju.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da je tijekom 2011. O.-M. Petreu, državljanina Rumunjske, Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (Sud za lakša kaznena djela u Pireju, Grčka) kaznio kaznom zatvora od osam mjeseci uz rok kušnje od tri godine zbog počinjenja kažnjivog djela organizirane krađe.

- 20 Odlukom od 30. listopada 2011. grčke su upravne vlasti, s jedne strane, naložile njegovo protjerivanje u Rumunjsku s obrazloženjem da predstavlja ozbiljnu prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti te su ga, s druge strane, uvrstile na nacionalni popis nepoželjnih stranaca i u Schengenski informacijski sustav do 30. listopada 2018., što je imalo za posljedicu to da mu je do tog dana bio zabranjen ulazak i boravak na državnom području.
- 21 U toj se odluci navodi da je 27. listopada 2011. O.-M. Petrei dostavljen informativni bilten za strance protiv kojih se provodi protjerivanje, a kojim je obaviješten, na jeziku kojim vlada, o pravima i pravnim lijekovima koji mu stoje na raspolaganju kao i o mogućnosti da zatraži pisani ili usmeni prijevod najvažnijih dijelova odluke kojom se određuje vraćanje.
- 22 O.-M. Petrea 1. studenoga 2011. pisanim je putem izjavio da se odriče svih pravnih lijekova i da se želi vratiti u svoju zemlju podrijetla. Njegovo je protjerivanje u tu državu članicu provedeno 5. studenoga 2011.
- 23 Dana 1. rujna 2013. O.-M. Petrea vratio se u Grčku te je 25. rujna 2013. zatražio potvrdu o prijavi u statusu građanina Unije. Ta mu je potvrda izdana istog dana.
- 24 No, nakon što su otkrila da protiv O.-M. Petree i dalje postoji zabrana ulaska i boravka, policijska tijela nadležna za strance odlučila su 14. listopada 2014. poništiti navedenu potvrdu i odrediti vraćanje O.-M. Petree u Rumunjsku.
- 25 O.-M. Petrea protiv te je odluke podnio žalbu u upravnom postupku. U toj žalbi ne samo da je naveo da mu odluka o protjerivanju od 30. listopada 2011. nije bila dostavljena pisanim putem, na jeziku koji razumije, što je protivno zahtjevima iz članka 30. Direktive 2004/38, nego je istaknuo činjenicu da ni u kojem slučaju više ne predstavlja opasnost za javni poredak i javnu sigurnost.
- 26 Ta je žalba odbijena odlukom od 10. studenoga 2014. s obrazloženjem da se na O.-M. Petreu i dalje primjenjuje mjera zabrane ulaska i boravka. Također mu je odgovoreno da se u prigovoru ne može pozivati na nezakonitost odluke o protjerivanju od 30. listopada 2011.
- 27 O.-M. Petrea od Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu, Grčka) zatražio je poništenje potonje odluke kao i odluke od 14. listopada 2014.
- 28 U tim je okolnostima Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članke 27. i 32. Direktive 2004/38 tumačene u vezi s člancima 45. i 49. UFEU-a, također uzimajući u obzir postupovnu autonomiju država članica te načela [zaštite] legitimnih očekivanja i dobre uprave, tumačiti na način da se njima nalaže ili dopušta poništenje potvrde o prijavi građanina Unije, ranije izdane državljaninu druge države članice na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe predsjednika Republike 106/2007, te donošenje mjere vraćanja od strane države domaćina u pogledu tog pojedinca, u slučaju kad je taj pojedinac, unatoč tome što je upisan na nacionalni popis nepoželjnih stranaca kada je protiv njega donesena mjera zabrane ulaska i boravka u svrhu zaštite javnog poretka i javne sigurnosti, ponovno ušao na državno područje predmetne države članice i tamo pokrenuo gospodarsku aktivnost, a da pritom nije slijedio postupak predviđen u članku 32. Direktive 2004/38, odnosno nije zatražio ukidanje zabrane ulaska i boravka, pri čemu je ta zabrana uspostavljena iz samostalnog razloga zaštite javnog poretka kojim se opravdava poništenje potvrde o prijavi građanina države članice?
 2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, može li se navedeni slučaj izjednačiti s nezakonitim boravkom građanina države članice na državnom području države članice domaćina, čime bi se tijelu nadležnom za poništenje potvrde o prijavi omogućilo donošenje odluke o vraćanju u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115, unatoč tome što, s jedne strane, potvrda o

prijavi ne predstavlja, kao što je to općeprihvaćeno, zakonitu osnovu za boravak u zemlji i, s druge strane, što se Direktiva 2008/115 *ratione personae* primjenjuje isključivo na državljane trećih zemalja?

3. U slučaju negativnog odgovora na to isto pitanje, kada nacionalna tijela u okviru izvršavanja postupovne autonomije države članice domaćina u svrhu zaštite javnog poretka i javne sigurnosti ponište potvrdu o prijavi građanina druge države članice, koja ne predstavlja zakonitu osnovu za boravak u zemlji, i istovremeno protiv tog pojedinca donesu mjeru vraćanja, može li se smatrati da se u tom slučaju radi, prema pravilnoj pravnoj kvalifikaciji, o jednom i jedinstvenom upravnom aktu o upravnom protjerivanju na temelju članaka 27. i 28. Direktive 2004/38 koji podliježe sudskom nadzoru u skladu s detaljnim pravilima koja su utvrđena tim odredbama, kojima se uvodi potencijalno isključiv postupak upravnog protjerivanja građana Unije s državnog područja države članice domaćina?
4. U slučaju bilo potvrdnog ili negativnog odgovora na prvo i drugo pitanje, protivi li se načelu djelotvornosti nacionalna sudska praksa kojom se upravnim tijelima, a zatim i nadležnim sudovima pred kojima se vodi postupak, zabranjuje da ispituju, u okviru poništenja potvrde o prijavi građanina Unije ili donošenja odluke države članice domaćina o mjeri protjerivanja zbog postojanja zabrane ulaska i boravka protiv državljanina druge države članice, u kojoj su mjeri poštovana postupovna jamstva iz članaka 30. i 31. Direktive 2004/38 pri donošenju odluke o zabrani ulaska i boravka?
5. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno navedeno pitanje, je li člankom 32. Direktive 2004/38 propisana obveza za nadležna upravna tijela države članice da dotičnom državljaninu druge države članice, u svim slučajevima te neovisno o tome je li dotična osoba to zatražila, dostave odluku o njegovu protjerivanju na jeziku koji razumije, kako bi mogao valjano koristiti postupovna prava koja proizlaze iz navedenih odredbi te direktive?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 29 Iz teksta odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu) smatra da je svrha odluke o protjerivanju od 30. listopada 2011. bila, s jedne strane, naložiti odlazak O.-M. Petree s grčkog državnog područja i, s druge strane, zabraniti mu ponovni ulazak u tu državu do 30. listopada 2018. U pogledu Sudu postavljenih pitanja tu odluku stoga treba sagledavati kao odluku o zabrani i ulaska i boravka.
- 30 U tim okolnostima, prvo pitanje treba promatrati na način da se njime u bitnome pita protivi li se Direktivi 2004/38, konkretno njezinim člancima 27. i 32., te načelu zaštite legitimnih očekivanja ako država članica poništi potvrdu o prijavi koja je pogrešno izdana građaninu Unije na kojeg se i dalje primjenjuje zabrana ulaska i boravka te protiv njega donese odluku o protjerivanju isključivo na temelju argumenta da je mjera zabrane ulaska i boravka i dalje na snazi.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev pita se, među ostalim, propisuje li članak 27. Direktive 2004/38 da nadležna tijela u tom slučaju moraju provjeriti predstavlja li dotični pojedinac i dalje stvarnu prijetnju za javni poredak ili se pak moraju držati ocjene iznesene u trenutku donošenja prvotne odluke, odnosno konkretno odluke od 30. listopada 2011.
- 32 Kada je, prije svega, riječ o poništenju potvrde o prijavi, Sud je smatrao da je pravo državljanina neke države članice da uđu na državno područje druge države članice i da ondje borave u svrhe predviđene UEZ-om pravo koje se izravno priznaje tim Ugovorom odnosno, ovisno o slučaju, odredbama donesenima radi njegove provedbe. Stoga izdavanje boravišne dozvole državljaninu države

članice ne treba smatrati aktom kojim se stvaraju prava, već aktom kojim država članica utvrđuje osobni status državljanina druge države članice u kontekstu odredbi prava Unije (presuda od 21. srpnja 2011., Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, t. 48. i navedena sudska praksa).

- 33 Prema tome, kao što ta deklaratorna narav ne dopušta da se boravak građanina proglasi nezakonitim u smislu prava Unije s obzirom na okolnost da nema boravišnu dozvolu, ona priječi i da se boravak njezina građanina smatra zakonitim u smislu prava Unije samo na temelju činjenice da mu je valjano izdana takva dozvola (presuda od 21. srpnja 2011., Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, t. 54.).
- 34 Kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, takvo se rješenje tim više primjenjuje u kontekstu UFEU-a, što se, uostalom, navodi i u uvodnoj izjavi 11. Direktive 2004/38.
- 35 Dakle, takva se deklaratorna narav vezuje i uz potvrdu o prijavi iz članka 8. stavka 2. Direktive 2004/38, pa se na izdavanju te isprave samo po sebi ne mogu temeljiti legitimna očekivanja dotičnog pojedinca u pogledu njegova prava na boravak na državnom području dotične države članice.
- 36 Osim toga, u predmetu iz glavnog postupka nijedna činjenica opisana u odluci kojom se upućuje zahtjev ne dovodi do zaključka da su nadležna tijela stvorila očekivanja u pogledu prava boravka dotičnog pojedinca zbog konkretnih uvjeravanja koja bi mu bila dana.
- 37 Nadalje, iz spisa kojim Sud raspolaže razvidno je da je grčko upravno tijelo obrazloženje za poništenje potvrde o prijavi našlo u postojanju opravdanih razloga, odnosno konkretno u činjenici da je ta potvrda bila izdana pogreškom.
- 38 Iz navedenog slijedi da se u okolnostima kao što su to one iz glavnog postupka poništenje potvrde o prijavi iz članka 8. stavka 2. Direktive 2004/38 ne protivi ni toj direktivi ni načelu zaštite legitimnih očekivanja.
- 39 Kada je riječ o načinu donošenja odluke kojom se nalaže vraćanje u okolnostima kao što su to one iz glavnog postupka, valja podsjetiti da se člankom 27. stavkom 1. Direktive 2004/38 predviđa da, ako nije drukčije određeno odredbama poglavlja VI. te direktive, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. U članku 27. stavku 2. te direktive navodi se, među ostalim, da ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju za neki od temeljnih interesa društva.
- 40 Što se tiče članka 28. stavka 1. te direktive, njime se nadležnim tijelima nalaže da prije donošenja odluke o protjerivanju s državnog područja zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti uzmu u obzir činjenice kao što su duljina boravka pojedinca na njezinu državnom području, njegova dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.
- 41 Te se odredbe, koje vrijede za sve odluke o protjerivanju, stoga posebno primjenjuju na odluke o zabrani ulaska i boravka, koje se izričito spominju u članku 32. Direktive 2004/38.
- 42 Iako Direktiva 2004/38 ne sadržava posebne odredbe za slučaj kad se osoba na koju je primijenjena takva zabrana vraća u dotičnu državu članicu kršeći tu zabranu, iz svih odredaba te direktive, a posebno onih posvećenih ukidanju te vrste zabrane, proizlazi da nadležna tijela raspolažu ovlastima za osiguranje njezine primjene.
- 43 S tim u vezi treba reći da se Direktivom 2004/38 predviđaju uvjeti pod kojima nadležna tijela mogu odobriti ukidanje te zabrane zbog promijenjenih okolnosti.

- 44 Naime, u članku 32. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2004/38 navodi se da osobe kojima je zabranjen pristup državnom području mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane nakon proteka razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju nakon tri godine od izvršenja zabrane, pri čemu moraju iznijeti dokaze za to da je došlo do bitne promjene okolnosti na kojima se temeljila odluka o zabrani.
- 45 Međutim, u članku 32. stavku 2. navedene direktive navodi se da te osobe „nemaju pravo ulaska na državno područje” dotične države članice dok se njihov zahtjev razmatra.
- 46 Dakle, iz teksta navedenih odredbi izričito proizlazi da Direktiva 2004/38 državu članicu ničime ne sprečava u tome da donese odluku o vraćanju protiv osobe koja je zatražila ukidanje zabrane ulaska i boravka koja je određena protiv nje, u skladu s člankom 32. stavkom 1. te direktive, sve dok tom zahtjevu nije udovoljeno.
- 47 Isto nužno vrijedi i u slučaju kad se, kao što je to u predmetu iz glavnog postupka, dotični pojedinac vratio na državno područje dotične države članice a da pritom nije zatražio ukidanje zabrane ulaska i boravka koja je protiv njega određena.
- 48 Kada je riječ o pitanju moraju li nadležna tijela iznova provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti iz članaka 27. i 28. Direktive 2004/38, već iz same prirode mjere zabrane ulaska i boravka proizlazi da ona ostaje na snazi sve dok ne bude ukinuta te da jedino utvrđenje njezina kršenja tim tijelima omogućava da protiv dotičnog pojedinca donesu novu odluku o protjerivanju.
- 49 Slijedom navedenog, na prvo pitanje stoga valja odgovoriti da se Direktivi 2004/38 i načelu zaštite legitimnih očekivanja ne protivi ako država članica, s jedne strane, poništi potvrdu o prijavi koja je pogrešno izdana građaninu Unije na kojeg se i dalje primjenjuje zabrana ulaska i boravka te, s druge strane, protiv njega donese odluku o protjerivanju isključivo na temelju argumenta da je mjera zabrane ulaska i boravka i dalje na snazi.

Drugo i treće pitanje

- 50 Drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome želi znati protivi li se pravu Unije ako odluku o vraćanju građanina Unije, kao u slučaju odluke iz glavnog postupka, donesu ista tijela i prema istom postupku kao i odluku o vraćanju državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.
- 51 Navedena pitanja sud koji je uputio zahtjev obrazlaže činjenicom da je nacionalni zakonodavac za državljane država članica učinio primjenjivima određene postupovne odredbe iz Direktive 2008/115 predviđene za državljane trećih zemalja, pod uvjetom da ne postoje povoljnije nacionalne odredbe.
- 52 S tim u vezi treba reći da se države članice mogu nadahnuti odredbama Direktive 2008/115 prilikom određivanja nadležnih tijela i definiranja postupka koji se primjenjuje pri donošenju odluke kojom se nalaže vraćanje građanina Unije, kao što je to odluka iz glavnog postupka, ako se tomu ne protivi nijedna odredba prava Unije (vidjeti po analogiji rješenje od 10. veljače 2004., Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, t. 20.).
- 53 Naime, određivanje tijela nadležnih za donošenje različitih mjera predviđenih Direktivom 2004/38 dio je procesne autonomije država članica, s obzirom na to da ta direktiva ne sadržava nijednu odredbu u tom smislu.

- 54 Glede postupka koji treba primijeniti, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da ne samo da Direktiva 2008/115, na koju se referira nacionalno pravo o kojem je riječ u glavnom postupku, u svojem poglavlju III. predviđa primjenu postupovnih jamstava nego također i prije svega da to pravo, bez obzira na sve, zadržava primjenu mjera za prijenos Direktive 2004/38 koje su povoljnije za građanina Unije.
- 55 Dakle, ništa u spisu kojim Sud raspolaze ne upućuje na zaključak da bi se Direktiva 2004/38 protivila tomu da odluku o vraćanju poput one iz glavnog postupka donose ista tijela i prema istom postupku kao i odluku o vraćanju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115.
- 56 Slijedom navedenog, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da se direktivama 2004/38 i 2008/115 ne protivi to da odluku o vraćanju građanina Unije, kao u slučaju odluke iz glavnog postupka, donose ista tijela i prema istom postupku kao i odluku o vraćanju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115, ako se primjenjuju mjere za prijenos Direktive 2004/38 koje su povoljnije za tog građanina Unije.

Četvrto pitanje

- 57 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se načelu djelotvornosti sudska praksa prema kojoj se državljanin države članice protiv kojeg je donesena odluka o vraćanju u okolnostima poput onih u glavnom postupku u prilog žalbi podnesenoj protiv te odluke ne može pozvati na nezakonitost protiv njega prethodno donesene odluke o zabrani ulaska i boravka.
- 58 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je, u nedostatku propisa u pravu Unije, na državama članicama da odrede nadležne sudove i utvrde postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti pravâ koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije. Međutim, takva pravila ne smiju učiniti ostvarivanje prava što ih pruža pravo Unije praktično nemogućim ili pretjerano teškim (presude od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 80. i od 13. ožujka 2014., Global Trans Lodzhistik, C-29/13 i C-30/13, EU:C:2014:140, t. 33.).
- 59 Pravo Unije ničime ne priječi to da nacionalni zakon ne dopusti mogućnost pozivati se u pojedinačnom aktu poput odluke o vraćanju na nezakonitost odluke o zabrani ulaska i boravka koja je postala konačna, bilo zato što je rok za podnošenje pravnog lijeka protiv nje istekao ili zato što je pravni lijek odbijen odnosno odbačen.
- 60 Naime, kako je to Sud već u više navrata zaključio, utvrđivanje primjerenih rokova za pokretanje postupka u interesu pravne sigurnosti, čiju zaštitu istodobno uživaju i pojedinac i upravno tijelo, u skladu je s pravom Unije (presuda od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 61 Međutim, dotični pojedinac morao je imati stvarnu mogućnost pravodobno osporiti prvotnu odluku o zabrani ulaska i boravka te se pozvati na odredbe Direktive 2004/38.
- 62 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da je O.-M. Petrea u glavnom postupku tvrdio da mu odluka o zabrani ulaska i boravka od 30. listopada 2011., na temelju koje je donesena odluka o protjerivanju od 14. listopada 2014., nije bila dostavljena u okolnostima koje zadovoljavaju uvjete iz članka 30. Direktive 2004/38, to jest tako „da mo[že] shvatiti njezin sadržaj i učinke”. Smatra da u tom slučaju činjenica da se rok za žalbu protiv prve odluke smatrao proteklom nije u skladu s načelom djelotvornosti kao i da je u potporu žalbi protiv te druge odluke i dalje moguće osporavati nezakonitost sadržanu u toj prvoj odluci.

- 63 U konkretnom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je O.-M. Petrea znao za odluku od 30. listopada 2011., da je u skladu s njom postupio te da mu je prije njezina donošenja upućen i informativni bilten namijenjen strancima protiv kojih se provodi protjerivanje, u kojem je bio obaviješten, na jeziku kojim vlada, o pravima i pravnim lijekovima koji mu stoje na raspolaganju kao i o mogućnosti da zatraži pisani ili usmeni prijevod najvažnijih dijelova odluke o vraćanju. Nadalje, proizlazi da je isti pisanim putem izjavio da se odriče svih pravnih lijekova protiv odluke od 30. listopada 2011.
- 64 U tim okolnostima valjalo bi zaključiti da je dotični pojedinac raspolagao s dovoljno informacija kako bi se pred sudom mogao pozvati na eventualno kršenje zahtjeva o dostavi propisanih člankom 30. Direktive 2004/38, a na sudu koji je uputio zahtjev je da to provjeri.
- 65 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti da se načelu djelotvornosti ne protivi sudska praksa prema kojoj se državljanin države članice protiv kojeg je donesena odluka o vraćanju u okolnostima poput onih u glavnom postupku ne može u prilog žalbi podnesenoj protiv te odluke pozivati na nezakonitost protiv njega prethodno donesene odluke o zabrani ulaska i boravka, ako je dotični imao stvarnu mogućnost pravodobno osporiti potonju odluku u pogledu odredbi Direktive 2004/38.

Peto pitanje

- 66 Uvodno treba reći da se u sklopu petog pitanja sud koji je uputio zahtjev poziva na članak 32. Direktive 2004/38, koji uređuje vremensku primjenu zabrane ulaska i boravka, dok iz sadržaja njegova pitanja očito proizlazi da se pitanje odnosi na članak 30. te direktive, koji uređuje obavještanje o odlukama donesenima na temelju članka 27. stavka 1. te direktive.
- 67 Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev razvidno je da dotični pojedinac nije zatražio prijevod odluke od 30. listopada 2011.
- 68 Stoga valja zaključiti da sud koji je uputio zahtjev svojim petim pitanjem u bitnome pita zahtijeva li se člankom 30. Direktive 2004/38 da o odluci donesenoj na temelju njezina članka 27. stavka 1. dotični pojedinac mora biti obaviješten na jeziku koji razumije, bez obzira na to što nije podnio zahtjev u tom smislu.
- 69 Prije svega treba reći da takav zahtjev ne proizlazi iz teksta članka 30. stavka 1. navedene direktive, koji općenito predviđa da se dotična osoba pisanim putem obavješćuje o odluci donesenoj na temelju članka 27. stavka 1. iste direktive, „na način da mo[že] shvatiti njezin sadržaj i učinke”.
- 70 Nadalje, iz pripremnih akata Direktive 2004/38, posebice iz Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica (COM(2001) 257 *final*), slijedi da članak 30. stavak 1. Direktive 2004/38 ne podrazumijeva da odluka o protjerivanju mora biti prevedena na jezik dotičnog pojedinca, već, naprotiv, zahtijeva od država članica da poduzmu sve potrebne mjere kako bi isti shvatio sadržaj i posljedice te odluke, u skladu s onim što je Sud zaključio u presudi od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille (115/81 i 116/81, EU:C:1982:183, t. 13.).
- 71 Na kraju, važno je istaknuti da, kada je riječ o odlukama o vraćanju koje se donose protiv državljana trećih zemalja, članak 12. stavak 2. Direktive 2008/115 predviđa da države članice na zahtjev moraju osigurati pisani ili usmeni prijevod glavnih dijelova odluke o vraćanju, uključujući podatke o raspoloživim pravnim lijekovima, na jeziku koji državljanin treće zemlje razumije ili se opravdano može pretpostaviti da ga razumije.

- 72 Slijedom navedenog, na peto pitanje valja odgovoriti da članak 30. Direktive 2004/38 od država članica zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere kako bi dotični pojedinac shvatio sadržaj i posljedice odluke koja se donosi na temelju članka 27. stavka 1. te direktive, ali ne traži da o toj odluci on mora biti obaviješten na jeziku koji razumije ili za koji se može opravdano pretpostaviti da ga razumije, bez obzira što nije podnio zahtjev u tom smislu.

Troškovi

- 73 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 (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Direktivi 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 te načelu zaštite legitimnih očekivanja ne protivi se ako država članica, s jedne strane, poništi potvrdu o prijavi koja je pogrešno izdana građaninu Europske unije na kojeg se i dalje primjenjuje zabrana ulaska i boravka te, s druge strane, protiv njega donese odluku o protjerivanju isključivo na temelju argumenta da je mjera zabrane ulaska i boravka i dalje na snazi.**
- 2. Direktivi 2004/38 i Direktivi 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 ne protivi se to da odluku o vraćanju građanina Europske unije, kao u slučaju odluke iz glavnog postupka, donose ista tijela i prema istom postupku kao i odluku o vraćanju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115, ako se primjenjuju mjere za prijenos Direktive 2004/38 koje su povoljnije za tog građanina Unije.**
- 3. Načelu djelotvornosti ne protivi se sudska praksa prema kojoj se državljanin države članice protiv kojeg je donesena odluka o vraćanju u okolnostima poput onih u glavnom postupku ne može u prilog žalbi podnesenoj protiv te odluke pozivati na nezakonitost protiv njega prethodno donesene odluke o zabrani ulaska i boravka, ako je dotični imao stvarnu mogućnost pravodobno osporiti potonju odluku u pogledu odredbi Direktive 2004/38.**
- 4. Članak 30. Direktive 2004/38 od država članica zahtijeva da poduzmu sve potrebne mjere kako bi dotični pojedinac shvatio sadržaj i posljedice odluke koja se donosi na temelju članka 27. stavka 1. te direktive, ali ne traži da o toj odluci on mora biti obaviješten na jeziku koji razumije ili za koji se može opravdano pretpostaviti da ga razumije, bez obzira što nije podnio zahtjev u tom smislu.**

Potpisi