



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

17. travnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Pravo na slobodno kretanje i boravak na području država članica – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 28. stavak 3. točka (a) – Pojačana zaštita od protjerivanja – Uvjeti – Pravo na stalni boravak – Boravak u državi članici domaćinu tijekom deset godina koje prethode odluci o protjerivanju s područja predmetne države članice – Razdoblje izdržavanja kazne zatvora – Posljedice kontinuiteta boravka od deset godina – Odnos s ukupnim ocjenjivanjem integracijske veze – Trenutak u kojem se provodi navedeno ocjenjivanje i kriteriji koje pritom treba uzeti u obzir”

U spojenim predmetima C-316/16 i C-424/16,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Savezne zemlje Baden Württemberg, Njemačka) i Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine), i to prvi odlukom od 27. travnja, a drugi odlukom od 27. srpnja 2016., koje je Sud zaprimio 3. lipnja i 1. kolovoza 2016., u postupcima

B

protiv

Land Baden-Württemberg (C-316/16)

i

Secretary of State for the Home Department

protiv

Franca Vomera (C-424/16),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas i C. G. Fernlund, predsjednici vijeća, E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (izvjestiteljica) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. srpnja 2017.,

* Jezici postupka: njemački i engleski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu B, R. Kugler, *Rechtsanwalt*,
- za F. Vomera, R. Husain, QC, P. Tridimas i N. Armstrong, *barristers*, te J. Luqmani, *solicitor*,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, C. Crane, C. Brodie, S. Brandon, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Palmera, *barrister*,
- za dansku vladu, M. Wolff, C. Thorning i M. N. Lyshøj, u svojstvu agenata,
- za Irsku, L. Williams, K. Skelly, E. Creedon i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju K. Mooney i E. Farrell, *BL*,
- za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i B. Koopman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. Montaguti, M. Heller i M. Wilderspin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. listopada 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 28. stavka 3. točke (a) 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 stavljanju 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.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, osobe B, grčkog državljanina, i Landa Baden-Württemberg (Savezna zemlja Bade-Wurtemberg, Njemačka) i, s druge strane, Franca Vomera, talijanskog državljanina, i Secretary of State for the Home Department (ministar unutarnjih poslova, Ujedinjena Kraljevina), u vezi s odlukama o protjerivanju B-a i F. Vomera.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 17., 18., 23. i 24. Direktive 2004/38 navodi se:
„(17) Uživanje stalnog boravka građana Unije koji su se odlučili trajno nastaniti u državi članici domaćinu pojačalo bi osjećaj građanstva Unije i ključna je komponenta u promicanju socijalne kohezije koja je jedan od temeljnih ciljeva Unije. Pravo na stalni boravak trebalo bi stoga utvrditi za sve građane Unije i članove njihovih obitelji koji su boravili u državi članici domaćinu u skladu s uvjetima utvrđenima u ovoj Direktivi tijekom neprekidnog razdoblja od pet godina i protiv kojih nije izrečena mjera protjerivanja.

(18) Kako bi ono predstavljalo pravi instrument za integraciju u društvo države članice domaćina u kojoj građanin Unije boravi, jednom stečeno pravo na stalni boravak ne bi smjelo podlijevati nikakvim uvjetima.

[...]

(23) Protjerivanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti jest mjera koja može znatno štetiti osobama koje su, koristeći se pravima i slobodama koji su im dodijeljeni Ugovorom, postale istinski integrirane u državu članicu domaćina. Opseg tih mjera trebalo bi stoga ograničiti u skladu s načelom proporcionalnosti kako bi se uzeli u obzir stupanj integracije dotičnih osoba, duljina njihovog boravka u državi članici domaćinu, njihova dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike i veze s njihovom zemljom podrijetla.

(24) U skladu s time, što je viši stupanj integracije građana Unije i članova njihovih obitelji u državu članicu domaćina, to viši trebao bi biti stupanj zaštite od protjerivanja. Samo bi se u iznimnim okolnostima, ako postoje prisilni razlozi javne sigurnosti, trebale poduzimati mjere protjerivanja protiv građana Unije koji su puno godina boravili na državnom području države članice domaćina, a naročito ako su ondje rođeni i boravili cijeli život. Osim toga, takve iznimne okolnosti trebale bi se također primjenjivati na mjere protjerivanja protiv maloljetnika, kako bi se zaštitile njihove veze s obitelji, u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenoga 1989.”

4 U članku 6. naslovljenom „Pravo na boravak do tri mjeseca” i u članku 7. naslovljenom „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, koji se nalaze u poglavlju III. Direktive 2004/38 naslovljenom „Pravo na boravak”, pojašnjavaju se uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihove obitelji imaju takva prava na boravak u državi članici koja nije ona čije državljanstvo imaju.

5 Članak 16. Direktive 2004/38 nalazi se u poglavlju IV., naslovljenom „Pravo na stalni boravak”, te se njime određuje:

„1. Građanin Unije koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo na stalni boravak. Ovo pravo ne podliježe uvjetima predviđenima u poglavlju III.

[...]

3. Na neprekidnost boravka ne utječu privremene odsutnosti koje ne premašuju ukupno šest mjeseci tijekom godine dana ili dulje odsutnosti zbog obvezne vojne službe ili jedna odsutnost od najviše 12 uzastopnih mjeseci zbog važnih razloga poput trudnoće ili rođenja djeteta, ozbiljne bolesti, školovanja ili strukovnog osposobljavanja ili premještanja u drugu državu članicu ili treću zemlju.

4. Kada je pravo na stalni boravak jednom stečeno, može se izgubiti samo ako odsutnost iz države članice domaćina traje dulje od dvije uzastopne godine.”

6 Poglavlje VI. Direktive 2004/38, naslovljeno „Ograničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”, sadržava članke 27. do 33. te direktive.

7 Članak 27. Direktive 2004/38, naslovljen „Opća načela”, u stavcima 1. i 2. određuje:

„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 na neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.”

8 U skladu s člankom 28. te direktive, naslovljenim „Zaštita od protjerivanja”:

„1. 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.

2. Država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, koji imaju pravo na stalni boravak na njezinom državnom području, osim zbog ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti.

3. Odluka o protjerivanju ne smije se donijeti protiv građana Unije, osim ako se takva odluka temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti, kako su ih utvrdile države članice, ako:

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

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

9 Članak 33. Direktive 2004/38, naslovljen „Protjerivanje kao kazna ili pravna posljedica”, propisuje:

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

2. Ako se odluka o protjerivanju, kako je predviđeno u stavku 1., izvršava nakon više od dvije godine od njezina donošenja, država članica provjerava predstavlja li dotična osoba trenutačnu i stvarnu prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost te procjenjuje je li nakon donošenja odluke o protjerivanju došlo do bitne promjene okolnosti.”

Njemačko pravo

10 Članak 6. Gesetza über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Zakon o slobodnom kretanju građana Unije) od 30. srpnja 2004. (u daljnjem tekstu: FreizügG/EU), naslovljen „Gubitak prava na ulazak i boravak”, kojim se osobito prenosi članak 28. Direktive 2004/38, određuje:

„1. [...], može se utvrditi gubitak prava iz članka 2. stavka 1., oduzeti potvrda o pravu na stalni boravak i ukinuti boravišna iskaznica ili dozvola za stalni boravak samo zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja (članak 45. stavak 3. i članak 52. stavak 1. (UFEU-a)). Ulazak na državno područje također se može odbiti iz razloga navedenih u prvj rečenici. [...]

2. Osuđujuća kaznena presuda nije, sama po sebi, opravdanje odluka ili mjera iz stavka 1. U obzir se mogu uzeti samo osuđujuće kaznene presude koje još nisu obrisane iz središnje evidencije i samo ako okolnosti na kojima se te presude temelje upućuju na osobno ponašanje koje predstavlja stvarnu prijetnju za javni poredak. Treba se raditi o stvarnoj i dovoljno ozbiljnoj prijetnji koja utječe na neki od temeljnih interesa društva.

3. Kako bi se mogla donijeti odluka u skladu sa stavkom 1., osobito treba uzeti u obzir duljinu boravka pojedinca u Njemačkoj, njegovu dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalnu i kulturalnu integraciju u Njemačku i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.

4. Do utvrđenja u skladu sa stavkom 1. može se, nakon stjecanja prava na stalni boravak, doći samo zbog ozbiljnih razloga.

5. Što se tiče građana Unije i članova njihovih obitelji koji su boravili na saveznom području tijekom posljednjih deset godina te što se tiče maloljetnika, do utvrđenja iz stavka 1. može se doći samo zbog važnih razloga javne sigurnosti. To se pravilo ne primjenjuje na maloljetnike kad je gubitak prava na boravak u najboljem interesu djeteta. Važni razlozi javne sigurnosti postoje samo ako je dotična osoba za jedno ili više kaznenih djela počinjenih namjerno pravomoćno osuđena na kaznu oduzimanja slobode ili kaznu maloljetničkog zatvora od najmanje pet godina ili ako je prilikom te zadnje pravomoćne osude određena mjera preventivnog zadržavanja, ako je ugrožena sigurnost Savezne Republike Njemačke ili ako dotična osoba predstavlja terorističku prijetnju.

[...]"

Pravo Ujedinjene Kraljevine

- 11 Svrha je pravila 21. Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Uredba o imigraciji iz 2006. (Europski gospodarski prostor)) (SI 2006/1003) provesti članke 27. i 28. Direktive 2004/38.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-316/16

- 12 B je grčki državljanin rođen u Grčkoj u listopadu 1989. Nakon što su se njegovi roditelji rastali, s majkom se tijekom 1993. doselio u Njemačku, gdje su njegovi baka i djed s majčine strane već boravili od 1989. kao zaposlene osobe. Njegova majka, koja osim grčkog državljanstva ima i njemačko državljanstvo, od tad radi u toj državi članici.
- 13 Osim razdoblja od dva mjeseca kada ga je njegov otac odveo u Grčku i nekoliko kratkih razdoblja odmora, B je od 1993. neprekidno boravio u Njemačkoj. U toj je državi članici pohađao školu i stekao svjedodžbu o završenoj općoj nižoj srednjoj školi (*Hauptschulabschluss*). Vlada njemačkim jezikom. Nasuprot tomu, njegova razina poznavanja grčkog jezika omogućava mu da se sporazumijeva samo usmeno u okviru osnovnog jezičnog registra.
- 14 B do danas nije uspio dovršiti stručno osposobljavanje, osobito zbog psiholoških smetnji zbog kojih je uostalom bio podvrgnut terapijskom i psihijatrijskom liječenju. B je u studenome i prosincu 2012. radio. Nakon toga bio je nezaposlen.
- 15 B u Njemačkoj ima pravo na stalni boravak u smislu članka 16. Direktive 2004/38.
- 16 Rješenjem od 7. studenoga 2012., koje je Amtsgericht Pforzheim (Općinski sud u Pforzheimu, Njemačka) donio u okviru pojednostavnjenog kaznenog postupka (*Strafbefehl*), osobi B je izrečena novčana kazna od 90 dnevnih iznosa za protupravno oduzimanje mobilnog telefona, iznudu, pokušaj ucjene i neovlašteno namjerno posjedovanje zabranjenog oružja.
- 17 B je 10. travnja 2013. izvršio napad na arkadnu igraonicu, naoružan pištoljem s gumenim metcima, osobito kako bi pribavio novac potreban za plaćanje navedene novčane kazne te je iznudio iznos od 4200 eura. Nakon počinjenja tog kaznenog djela, Landgericht Karlsruhe (Zemaljski sud u Karlsruheu,

Njemačka) 9. prosinca 2013. osudio je osobu B na kaznu oduzimanja slobode od pet godina i osam mjeseci. B je od 12. travnja 2013. neprekinuto bio lišen slobode, najprije u istražnom zatvoru, a kasnije na izdržavanju kazne zatvora.

- 18 Nakon što je saslušao osobu B Regierungspräsidium Karlsruhe (Prefektura u Karlsruheu, Njemačka) odlukom od 25. studenoga 2014., koja je donesena na temelju članka 6. stavka 5. FreizügG/EU-a, u vezi s člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38., utvrdio je da je B izgubio pravo na ulazak i boravak u Njemačkoj. Osobi B je tako naloženo da u roku od mjesec dana od pravomoćnosti navedene odluke napusti državno područje te države članice jer će ga u protivnome protjerati u Grčku. Trajanje zabrane ulaska i boravka u Njemačkoj određeno je na sedam godina od dana kada B stvarno napusti njemačko državno područje.
- 19 B je podnio tužbu protiv te odluke Verwaltungsgerichtu Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu, Njemačka), koji ju je presudom od 10. rujna 2015. poništio. Savezna zemlja Bade-Württemberg podnijela je žalbu protiv te presude Verwaltungsgerichtshofu Baden Württemberg (Visoki upravni sud Savezne zemlje Baden Württemberg, Njemačka).
- 20 Najprije, navedeni sud isključuje mogućnost da su okolnosti glavnog predmeta mogle dovesti do nastanka važnih razloga javne sigurnosti, u smislu članka 6. stavka 5. FreizügG/EU-a i članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38. Slijedom toga navodi da bi, ako B može ostvariti pravo na pojačanu zaštitu od protjerivanja koja proizlazi iz navedenih odredaba, trebao potvrditi odluku o poništenju sporne odluke.
- 21 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra, kao prvo, da uzimajući u obzir okolnosti koje se navode u točkama 12. i 13. ove presude i duboku ukorijenjenost osobe B u Njemačkoj koja iz toga proizlazi, integracijska veza koja ga povezuje s tom državom članicom domaćinom ne može biti prekinuta zbog kazne zatvora koja mu je izrečena, tako da se dotičnoj osobi ne može oduzeti pojačana zaštita od protjerivanja predviđena člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38.
- 22 Kao drugo, navedeni sud smatra da se kazna oduzimanja slobode koja je izrečena zbog počinjenja kaznenog djela koje je razlog za protjerivanje s državnog područja države članice domaćina u svakom slučaju ne bi trebala moći uzeti u obzir u svrhu utvrđivanja je li došlo do prekida integracijske veze koji je doveo do prekida kontinuiteta boravka na tom državnom području, u smislu navedenog članka 28. stavka 3. točke (a). Naime, u suprotnom bi slučaju proizlazilo da osoba osuđena na kaznu zatvora od više od pet godina, koja će na temelju mjerodavnih pravila njemačkog prava u načelu uvijek biti u istražnom zatvoru kada se donese upravna odluka kojom se utvrđuje gubitak prava na ulazak i boravak, ne bi nikada mogla ostvariti pojačanu zaštitu predviđenu navedenom odredbom.
- 23 Nadalje, s druge strane, u državama članicama u kojima je protjerivanje određeno kao pravna posljedica kazne zatvora i zbog toga prije nego što se započne s izdržavanjem kazne zatvora, navedenu kaznu zatvora nikada ne bi bilo moguće uzeti u obzir u svrhu ocjenjivanja eventualnog prekida integracijske veze i stoga prekida kontinuiteta boravka. Iz toga bi proizlazilo nejednako postupanje prema građanima Unije kad je riječ o pojačanoj zaštiti koja proizlazi iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38.
- 24 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, kad je riječ o ukupnom ocjenjivanju čija je svrha provjeriti jesu li prekinute integracijske veze s državom članicom domaćinom, što dovodi do gubitka navedene pojačane zaštite, u predmetu kao što je glavni predmet trebalo uzeti u obzir elemente vezane uz samo oduzimanje slobode. Naime, upravo je oduzimanje slobode, a ne kazneno djelo kao takvo, razlog prekida kontinuiteta boravka. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da u obzir valja uzeti trajanje oduzimanja slobode, ali i druge kriterije, poput načina izvršenja kazne, općeg ponašanja dotične osobe za vrijeme oduzimanja slobode i osobito njezino promišljanje o počinjenom kaznenom djelu, prihvaćanje i primjenu terapijskih indikacija koje je odobrila kaznena ustanova,

sudjelovanje dotične osobe u programima trajnog obrazovanja i stručnog osposobljavanja, njezino sudjelovanje u planu izvršenja kazne i ostvarenju njezinih ciljeva kao i održavanje osobnih i obiteljskih veza u državi članici domaćinu.

- 25 Kao četvrto, podsjetivši na to da je Sud u točki 35. presude od 16. siječnja 2014., G. (C-400/12, EU:C:2014:9), presudio da u svrhu utvrđivanja u kojoj se mjeri prekidom boravka zbog izdržavanja kazne zatvora dotičnu osobu sprječava u ostvarivanju zaštite predviđene člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 valja provesti ukupno ocjenjivanje situacije dotične osobe upravo u onom trenutku kad se postavi pitanje njezina protjerivanja, sud koji je uputio zahtjev želi saznati postoje li obvezujuće odredbe prava Unije koje omogućavaju određivanje takvog trenutka.
- 26 Navedeni sud smatra da bi za takvo određivanje u Uniji trebalo postojati usklađeno rješenje kako bi se izbjegla mogućnost da se razina zaštite koja proizlazi iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 razlikuje u različitim državama članicama osobito ovisno o tome je li odluka o protjerivanju donesena kao pravna posljedica osuđivanja na kaznu zatvora ili nasuprot tomu upravnom odlukom koja je donesena tijekom ili nakon izdržavanja kazne zatvora. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi trebalo ispitati jesu li integracijske veze s državom članicom domaćinom na datum kada je sud koji odlučuje o meritumu odlučio o zakonitosti odluke o protjerivanju prekinute ili nisu.
- 27 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Savezne zemlje Baden Württemberg) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li *a priori* isključeno da osuđujuća presuda i zatim izvršenje kazne oduzimanja slobode mogu dovesti do toga da se integracijske veze građanina Unije, koji je na područje države članice domaćina ušao u dobi od tri godine, trebaju smatrati prekinutima, s posljedicom da nije ispunjen uvjet neprekidnog razdoblja boravka od deset godina u smislu članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38, i da stoga nije potrebno dodijeliti zaštitu od protjerivanja na temelju [navedene odredbe] ako je dotični građanin Unije nakon ulaska na državno područje u dobi od tri godine proveo cijeli život u dotičnoj državi članici domaćinu, ako više nema veza s državom članicom čiji je državljanin i ako je kazneno djelo zbog kojeg je osuđen i zbog kojeg je izvršavao kaznu oduzimanja slobode počinjeno nakon 20-godišnjeg boravka?
2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje: treba li, s obzirom na pitanje jesu li integracijske veze prekinute izvršenjem kazne oduzimanja slobode, izostaviti iz razmatranja kaznu oduzimanja slobode izrečenu za kazneno djelo koje je razlog za protjerivanje?
3. U slučaju negativnog odgovora na prvo i drugo pitanje, na temelju kojih kriterija treba ocijeniti ostvaruje li ipak dotični građanin Unije u takvom slučaju pravo na zaštitu od protjerivanja na temelju članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38?
4. U slučaju negativnog odgovora na prvo i drugo pitanje, postoje li obvezujuće odredbe prava Unije koje se odnose na utvrđivanje ‚točnog trenutka u kojem se postavlja pitanje protjerivanja‘ i u kojem treba provesti ukupno ocjenjivanje situacije dotičnog građanina Unije, kako bi se provjerilo u kojoj se mjeri prekidom kontinuiteta boravka tijekom deset godina koje su prethodile protjerivanju dotične osobe sprječava tu osobu u ostvarivanju pojačane zaštite od protjerivanja?“

Predmet C-424/16

- 28 F. Vomero talijanski je državljanin rođen 18. prosinca 1957. On se 3. ožujka 1985. doselio u Ujedinjenu Kraljevinu sa svojom budućom suprugom, državljankom Ujedinjene Kraljevine, koju je upoznao 1983. Oni su u toj državi članici sklopili brak 3. kolovoza 1985. i ondje su dobili petero djece o kojima je F. Vomero skrbio te je usto povremeno radio s obzirom na to da je njegova supruga radila u punom radnom vremenu.

- 29 U razdoblju od 1987. do 1999. F. Vomero je u Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini više puta osuđivan za kaznena djela, zbog kojih nije izdržavao kaznu zatvora. Bračni se par 1998. rastao. F. Vomero napustio je obiteljski dom i našao je drugi smještaj s osobom M.
- 30 F. Vomero je 1. ožujka 2001. ubio osobu M. Porota ga je umjesto za ubojstvo osudila za počinjenje kaznenog djela usmrćenja, i to zbog žrtvine provokacije. F. Vomero je 2. svibnja 2002. osuđen na osam godina zatvora. Pušten je na slobodu početkom srpnja 2006.
- 31 Odlukom od 23. ožujka 2007., koja je potvrđena 17. svibnja 2007., ministar unutarnjih poslova naložio je da se F. Vomera protjera na temelju pravila 21. Uredbe o imigraciji iz 2006. (Europski gospodarski prostor).
- 32 F. Vomero je tu odluku osporavao pred Asylum and Immigration Tribunalom (Sud za azil i imigraciju, Ujedinjena Kraljevina). Protiv odluke koju je taj sud donio podnesena je žalba Courtu of Appeal (England & Wales) (Žalbeni sud Engleske i Walesa, Ujedinjena Kraljevina), povodom čije je presude donesene 14. rujna 2012. trenutačno u tijeku žalbeni postupak pred Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine). Postupak se u predmetu dvaput prekidao dok se čekalo da se odluči o drugim predmetima, osobito o onima u kojima su podneseni zahtjevi za prethodnu odluku povodom kojih su donesene presude od 16. siječnja 2014., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) i od 16. siječnja 2014., G. (C 400/12, EU:C:2014:9).
- 33 F. Vomero je oduzeta sloboda u svrhu njegova protjerivanja do prosinca 2007. Nakon toga protiv njega je pokrenut kazneni postupak u siječnju 2012. zbog posjedovanja opasnog oružja i zbog nanošenja tjelesne ozljede, što je dovelo do njegove osude na kaznu zatvora od 16 tjedana. Povodom drugog postupka, koji je pokrenut u srpnju 2012. zbog teške krađe i krađe, osuđen je na dodatnu kaznu zatvora od 12 tjedana.
- 34 U potporu gore navedenoj odluci o protjerivanju ministar unutarnjih poslova je osobito istaknuo da F. Vomero, s obzirom na to da je od 2001. do 2006. bio na izdržavanju kazne zatvora zbog ubojstva, nije stekao pravo na stalni boravak u Ujedinjenoj Kraljevini te da stoga ne može ostvariti pojačanu zaštitu iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38.
- 35 Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) je upućujući na presude od 7. listopada 2010., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), od 21. srpnja 2011., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498) i od 16. siječnja 2014., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), zaključio da, s obzirom na to da se pravo na stalni boravak nije moglo pravno steći prije 30. travnja 2006., to jest datuma kada je protekao rok za prenošenje Direktive 2004/38, i da usto nije sporno da je F. Vomero na navedeni datum bio na izdržavanju kazne zatvora već više od pet godina, da je nakon toga datuma na izdržavanju kazne zatvora ostao još dodatna dva mjeseca i da je, kada je donesena odluka kojom se nalaže njegovo protjerivanje, na slobodi bio samo devet mjeseci, dotična osoba na datum donošenja te odluke nije stekla pravo na stalni boravak u skladu s člankom 16. stavkom 1. te direktive.
- 36 Navedeni sud navodi da je u tim okolnostima osnovno pitanje o kojem treba odlučiti ono je li pravo na stalni boravak, u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. Direktive 2004/38, preduvjet za dodjeljivanje pojačane zaštite predviđene njezinim člankom 28. stavkom 3. točkom (a).
- 37 Pod pretpostavkom da to nije slučaj, sud koji je uputio zahtjev nadalje ističe da bi razdoblje od deset godina iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 koje je prethodilo odluci o protjerivanju u skladu sa sudskom praksom Suda trebalo biti samo „u načelu” neprekinuto (presuda od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 34.). Stoga on navodi da bi to razdoblje moglo biti neprekinuto i kada je na primjer prekinuto razdobljem neprisutnosti na državnom području ili izdržavanjem kazne zatvora. U tim okolnostima, proizlazi da još nije jasan način na koji se razdoblje od deset godina koje se spominje u toj odredbi treba izračunati i osobito to treba li ta razdoblja odsutnosti s državnog područja ili izdržavanja kazne zatvora uključiti u izračun ili ne.

38 U pogledu okolnosti da se mora provesti ukupno ocjenjivanje integracijske veze s državom članicom domaćinom kako bi se u tom kontekstu utvrdilo postoji li ta veza ili je ona prekinuta (presuda od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 36. i 37.), sud koji je uputio zahtjev smatra da ni doseg ni učinci tog ocjenjivanja još nisu dovoljno precizni. Navedeni sud se osobito pita o čimbenicima koje bi trebalo ispitati kako bi se utvrdilo jesu li na datum donošenja odluke o protjerivanju 2007. integracijske veze F. Vomera s Ujedinjenom Kraljevinom bile takve da su mu davale pravo na pojačanu zaštitu na temelju njegova boravka u navedenoj državi članici tijekom prethodnih deset godina.

39 U tim je okolnostima Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li pravo na stalni boravak u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. [Direktive 2004/38] preduvjet za ostvarivanje prava na pojačanu zaštitu u skladu s člankom 28. stavkom 3. točkom (a) [te direktive]?

2. U slučaju negativnog odgovora [na prvo pitanje]:

Treba li izraz ‚prethodnih deset godina‘ upotrijebljen u članku 28. stavku 3. točki (a) [Direktive 2004/38] shvatiti kao:

- (a) samo kalendarsko razdoblje izračunano unatrag od relevantnog datuma (u ovom slučaju, datuma odluke o protjerivanju), koji eventualno uključuje razdoblje odsutnosti ili razdoblje izdržavanja kazne zatvora, ili
- (b) eventualno prekinuto razdoblje, izračunano unatrag od relevantnog datuma zbrajajući svako razdoblje u kojem dotična osoba nije bila odsutna ili u kojem nije izdržavala kaznu zatvora kako bi se, ako je moguće, došlo do razdoblja od deset godina boravka?

3. U slučaju negativnog odgovora [na prvo pitanje], koja je stvarna veza između kriterija razdoblja od deset godina iz članka 28. stavka 3. točke (a) [Direktive 2004/38] i ukupnog ocjenjivanja integracijske veze?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje u predmetu C-424/16

40 Svojim prvim pitanjem Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u biti pita treba li članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 tumačiti na način da je ostvarivanje zaštite od protjerivanja s državnog područja predviđene tom odredbom uvjetovano time da dotična osoba ima pravo na stalni boravak u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. te direktive.

41 Najprije, valja primijetiti da to pitanje počiva na pretpostavci prema kojoj F. Vomero nema takvo pravo na stalni boravak u Ujedinjenoj Kraljevini.

42 Budući da Sud ne raspolaže svim elementima koji su potrebni za ocjenjivanje osnovanosti te pretpostavke, za potrebe odgovora na pitanje valja smatrati da je ona osnovana.

43 U tom pogledu, valja podsjetiti da je u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2004/38 istaknuto da je protjerivanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti mjera koja može znatno štetiti osobama koje su, koristeći se pravima i slobodama koji su im dodijeljeni Ugovorom, postale istinski integrirane u državu članicu domaćina.

- 44 Upravo zbog tog razloga, kako to proizlazi iz uvodne izjave 24. Direktive 2004/38, tom se direktivom uspostavlja sustav zaštite od mjera protjerivanja koji se temelji na stupnju integracije dotičnih osoba u državu članicu domaćina, tako da što je viši stupanj integracije građana Unije i članova njihovih obitelji u tu državu članicu, to su viša jamstva koja oni ostvaruju protiv protjerivanja (vidjeti u tom smislu presude od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 25. i od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 70.).
- 45 U tom smislu, u članku 28. stavku 1. Direktive 2004/38 se prije svega općenito navodi da prije donošenja odluke o protjerivanju s državnog područja „zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti” država članica domaćin uzima u obzir među ostalim duljinu boravka pojedinca na njezinom državnom području, dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalnu i kulturalnu integraciju u državu članicu domaćina i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla (presuda od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 26.).
- 46 Nadalje, u skladu sa stavkom 2. navedenog članka ne smije se donijeti odluka o protjerivanju protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, koji imaju pravo na stalni boravak na državnom području države članice domaćina u skladu s člankom 16. te direktive, osim „zbog ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti”.
- 47 Naposljetku, kad je riječ o građanima Unije koji su boravili u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina, člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 znatno se pojačava zaštita protiv mjera protjerivanja jer se njime navodi da se takva mjera ne smije donijeti, osim ako se odluka temelji na „prisilnim [važnim] razlozima javne sigurnosti, kako su ih utvrdile države članice” (presuda od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 28.).
- 48 Stoga iz teksta i strukture članka 28. Direktive 2004/38 proizlazi da se zaštita od protjerivanja koju on propisuje postupno pojačava ovisno o stupnju integracije koji je dotični građanin Unije dosegnuo u državi članici domaćinu.
- 49 U tim okolnostima, i čak i ako tekst navedenih odredaba ne sadržava to pojašnjenje, građanin Unije može ostvarivati razinu pojačane zaštite koju jamči članak 28. stavak 3. točka (a) Direktive 2004/38 samo ako prethodno ispunjava uvjet dodjeljivanja prava na zaštitu iz članka 28. stavka 2. navedene direktive, to jest da ima pravo na stalni boravak na temelju članka 16. te direktive.
- 50 To tumačenje članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 je usto potkrijepljeno kontekstom u kojem se nalazi navedena odredba.
- 51 Kao prvo, valja podsjetiti da je Direktivom 2004/38 u pogledu prava na boravak u državi članici domaćinu predviđen stupnjeviti sustav koji, u biti preuzimajući stupnjeve i uvjete predviđene u raznim instrumentima prava Unije i sudskoj praksi koji prethode toj direktivi, dovodi do stjecanja prava na stalni boravak (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 38.).
- 52 Naime, kao prvo, članak 6. Direktive 2004/38 za boravak do tri mjeseca ograničava uvjete ili formalnosti prava na boravak na uvjet posjedovanja važeće osobne iskaznice ili putovnice, a članak 14. stavak 1. te direktive propisuje da se to pravo zadržava tako dugo dok građanin Unije i članovi njegove obitelji ne postanu prekomjerno teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 39.).
- 53 Kao drugo, pravo na boravak je za boravak dulji od tri mjeseca podređeno uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38 i to pravo se, u skladu s njezinim člankom 14. stavkom 2., može zadržati samo dok god građanin Unije i članovi njegove obitelji ispunjavaju te uvjete. Točnije, iz uvodne izjave

10. te direktive proizlazi da je cilj tih uvjeta ponajprije izbjeći da te osobe postanu prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 40.).
- 54 Kao treće, iz članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38 proizlazi da građani Unije stječu pravo na stalni boravak nakon što u neprekinutom razdoblju od pet godina zakonito borave na području države članice domaćina i da to pravo nije podvrgnuto uvjetima koji su spomenuti u prethodnoj točki. Kao što je to istaknuto u uvodnoj izjavi 18. te direktive, nakon što se pravo na stalni boravak stekne, ono više, da bi bilo istinski instrument integracije u društvo te države, ne smije biti podvrgnuto ni jednom drugom uvjetu (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 41.).
- 55 Dakle, iz svega prethodno navedenog proizlazi da se za razliku od građanina Unije koji je stekao pravo na stalni boravak i koji se s državnog područja države članice domaćina može protjerati samo zbog razloga navedenih u članku 28. stavku 2. Direktive 2004/38, građanin koji nije stekao takvo pravo po potrebi može protjerati s tog državnog područja, kako to proizlazi iz poglavlja III. te direktive, ako postane prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći navedene države članice.
- 56 Međutim, kako je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 57. i 58. svojeg mišljenja, građanin Unije, u odnosu na kojeg se zato što nema pravo na stalni boravak mogu donijeti mjere protjerivanja ako postane takav prekomjerman teret, ne može istodobno imati pravo na znatno pojačanu zaštitu koju propisuje članak 28. stavak 3. točka (a) te direktive, na temelju kojeg se on može protjerati samo zbog „prisilnih [važnih] razloga” javne sigurnosti koji upućuju na „iznimne okolnosti”, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 24. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 40.).
- 57 Kao drugo, treba podsjetiti i da je pravo na stalni boravak, kako je to istaknuto u uvodnoj izjavi 17. Direktive 2004/38, ključna komponenta u promicanju socijalne kohezije, a tom je direktivom predviđeno radi jačanja osjećaja građanstva Unije na način da je zakonodavac Unije podredio stjecanje prava na stalni boravak iz članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38 integraciji građanina Unije u državi članici domaćinu (presuda od 16. siječnja 2014., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 58 Kako je to Sud već presudio, integracija, koja je preduvjet za stjecanje prava na stalni boravak predviđenog člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38, ne temelji se samo na prostornim i vremenskim čimbenicima već i na kvalitativnim čimbenicima povezanim sa stupnjem integracije u državi članici domaćinu (presuda od 16. siječnja 2014., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 59 Što se tiče pojma „zakoniti boravak”, koji sadržava izraz „koji je zakonito boravio” iz navedenog članka 16. stavka 1., taj pojam dakle treba shvatiti kao boravak u skladu s uvjetima predviđenima tom direktivom, osobito s uvjetima navedenima u njezinu članku 7. stavku 1. (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 46.).
- 60 Međutim, građanin Unije koji nije stekao pravo trajno boraviti u državi članici domaćinu jer ne ispunjava te uvjete i koji se zbog toga ne može pozvati na razinu zaštite od protjerivanja koju jamči članak 28. stavak 2. Direktive 2004/38 tim više ne može ostvariti znatno pojačanu razinu zaštite od protjerivanja koju propisuje članak 28. stavak 3. točka (a) te direktive.
- 61 S obzirom na sve prethodno navedeno, na prvo pitanje u predmetu C-424/16 valja dogovoriti tako da članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da je ostvarivanje zaštite od protjerivanja s državnog područja predviđene u navedenoj odredbi uvjetovano time da dotična osoba ima pravo na stalni boravak u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. te direktive.

Drugo i treće pitanje u predmetu C-424/16

- 62 Budući da je Supreme court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) drugo i treće pitanje postavio samo u slučaju negativnog odgovora na njegovo prvo pitanje, nije ih potrebno ispitati.

Prvo do treće pitanje u predmetu C-316/16

- 63 Svojim prvim do trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Savezne zemlje Baden Württemberg) u biti želi saznati treba li zahtjev „borav[ka] u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina” iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 tumačiti na način da mu građanin Unije, koji se kao malo dijete doselio u državu članicu koja nije ona čiji je on državljanin i koji je u njoj živio dvadeset godina prije nego što je tamo osuđen na kaznu oduzimanja slobode koja se izvršava u trenutku kada je u odnosu na njega donesena odluka o protjerivanju, može udovoljiti i, ako je to moguće, pod kojim uvjetima.
- 64 U tom pogledu, treba kao prvo podsjetiti da iako je doista točno da se u uvodnim izjavama 23. i 24. Direktive 2004/38 propisuje posebna zaštita osoba koje su se istinski integrirale u državu članicu domaćina, osobito ako su ondje rođene i boravile cijeli svoj život, ipak se odlučujući kriterij za dodjeljivanje pojačane zaštite zajamčene člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 nalazi u odgovoru na pitanje je li građanin Unije koji u državi članici domaćinu ima pravo na stalni boravak u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. te direktive, kako se to zahtijeva navedenim člankom 28. stavkom 3., boravio u toj državi članici tijekom deset godina koje prethode odluci o protjerivanju (vidjeti u tom smislu presude od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 31. i od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 23.).
- 65 Iz toga osobito slijedi da razdoblje boravka od deset godina potrebno za dodjeljivanje pojačane zaštite propisane člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 treba računati unatrag od datuma odluke o protjerivanju te osobe (presuda od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 24.).
- 66 Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi da takvo razdoblje boravka od deset godina mora, u načelu, biti neprekinuto (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 27).
- 67 Međutim, u tom pogledu treba podsjetiti i da se u članku 28. stavku 3. točki (a) Direktive 2004/38, iako takvo ostvarivanje prava na pojačanu zaštitu od protjerivanja koju predviđa uvjetuje time da je dotična osoba prisutna na državnom području predmetne države članice tijekom razdoblja od deset godina koje prethode mjeri protjerivanja, ništa ne navodi o okolnostima koje mogu dovesti do prekida navedenog razdoblja boravka od deset godina potrebnog za stjecanje prava na tu pojačanu zaštitu (presuda od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 29).
- 68 Sud je tako presudio da kad je riječ o pitanju u kojoj mjeri odsutnosti s državnog područja države članice domaćina tijekom razdoblja iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 dotičnu osobu sprečavaju u ostvarivanju te pojačane zaštite, valja provesti ukupno ocjenjivanje situacije dotične osobe svaki put upravo u onom trenutku kad se postavi pitanje protjerivanja (presuda od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 32.).
- 69 Kako bi to učinila, nacionalna tijela zadužena za primjenu članka 28. stavka 3. Direktive 2004/38 dužna su uzeti u obzir ukupnost relevantnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, osobito trajanje svake pojedine odsutnosti dotične osobe iz države članice domaćina, ukupno trajanje i učestalost tih razdoblja odsutnosti kao i razloge kojima se dotična osoba vodila prilikom odlaska iz te države članice. Naime, valja provjeriti podrazumijevaju li predmetne odsutnosti premještanje središta osobnih, obiteljskih ili profesionalnih interesa dotične osobe u drugu državu (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 33.).

- 70 Kad je riječ o pitanju mogu li i razdoblja izdržavanja kazne zatvora, kao takva, i neovisno o razdobljima odsutnosti s državnog područja države članice domaćina u takvom slučaju dovesti do prekida veze s tom državom i do prekida boravka u potonjoj, Sud je presudio da je, iako takva razdoblja u načelu doista prekidaju kontinuitet boravka u smislu članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38, ipak potrebno, kako bi se utvrdilo jesu li na taj način prekinute prethodno uspostavljene integracijske veze s državom članicom domaćinom, što bi dotičnoj osobi oduzelo pravo na pojačanu zaštitu koju jamči ta odredba, provesti ukupno ocjenjivanje situacije te osobe upravo u onom trenutku kad se postavi pitanje protjerivanja. U okviru tog ukupnog ocjenjivanja, razdoblja izdržavanja kazne zatvora moraju se uzeti u obzir zajedno sa svim drugim elementima koji predstavljaju ukupnost relevantnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, među kojima je u ovom slučaju okolnost da je dotična osoba boravila u državi članici domaćinu tijekom deset godina koje su prethodile izdržavanju kazne zatvora (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 2014., G., C-400/12, EU:C:2014:9, t. 33. do 38.).
- 71 Naime, imajući prije svega u vidu prisutnost građanina Unije koji je u prošlosti te čak i prije počinjenja kažnjivog djela zbog kojeg mu je oduzeta sloboda već bio u situaciji da ispunjava uvjet neprekinutog boravka od deset godina u državi članici domaćinu, činjenica da su dotičnoj osobi tijela navedene države oduzela slobodu ne može se smatrati takvom da se njome automatski prekidaju integracijske veze koje je navedena osoba prethodno uspostavila s tom državom i kontinuitet njezina boravka na njezinu državnom području, u smislu članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38, i da je stoga lišava pojačane zaštite od protjerivanja koju jamči ta odredba. Takvo tumačenje bi uostalom imalo za posljedicu da se navedenoj odredbi oduzme bitan dio njezina korisnog učinka, s obzirom na to da će mjera protjerivanja upravo najčešće biti donesena zbog ponašanja dotične osobe koje je dovelo do njezine osude i do oduzimanja slobode.
- 72 U okviru ukupnog ocjenjivanja, koje se spominje u točki 70. ove presude, koje će u ovom slučaju biti dužan provesti sud koji je uputio zahtjev, on će morati, kad je riječ o integracijskim vezama koje je B uspostavio s državom članicom domaćinom tijekom razdoblja boravka koje je prethodilo oduzimanju njegove slobode, uzeti u obzir činjenicu da što će takve integracijske veze s navedenom državom biti čvršće, osobito na socijalnom, kulturnom i obiteljskom planu, do te mjere da na primjer dovedu do stvarne ukorijenjenosti u društvu te države kakva je ona koju je utvrdio sud koji je uputio zahtjev u glavnom predmetu, to će vjerojatnost da je razdoblje oduzimanja slobode moglo dovesti do njihova prekida i stoga prekida razdoblja boravka od deset godina iz članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38 biti manja.
- 73 Kad je riječ o drugim elementima koji su relevantni za takvo ukupno ocjenjivanje, oni mogu uključivati, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 123. do 125. svojeg mišljenja, s jedne strane, narav kaznenog djela zbog kojeg je razdoblje izdržavanja kazne zatvora o kojem je riječ opravdano i okolnosti u kojima je to kazneno djelo počinjeno i, s druge strane, sve relevantne elemente koji su vezani uz ponašanje dotične osobe tijekom razdoblja izdržavanja kazne.
- 74 Naime, dok se na temelju naravi kaznenog djela i okolnosti u kojima je ono počinjeno može shvatiti u kojem se opsegu dotična osoba, ako je to slučaj, udaljila od društva države članice domaćina, ponašanje dotične osobe tijekom razdoblja u kojem joj je oduzeta sloboda s druge strane može doprinijeti tomu da se takva udaljenost ojača ili suprotno tomu da se održe ili obnove integracijske veze koje je ona prethodno uspostavila s navedenom državom članicom u svrhu njezine buduće ponovne društvene rehabilitacije u potonjoj.
- 75 U tom potonjem pogledu, valja uostalom uzeti u obzir, kao što je to Sud već istaknuo, da je ponovna društvena rehabilitacija građanina Unije u državi u kojoj je stvarno integriran ne samo u njegovu interesu nego i općenito u interesu Europske unije (presuda od 23. studenoga 2010., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 50.).

- 76 Kad je riječ o pitanjima suda koji je uputio zahtjev koja se odnose na okolnost da bi uzimanje u obzir razdoblja izdržavanja kazne zatvora u svrhu utvrđivanja je li ono prekinulo kontinuitet boravka od deset godina u državi članici domaćinu koje prethode mjeri protjerivanja moglo dovesti do arbitrarnih ili nejednakih rezultata, ovisno o trenutku u kojem je ta mjera donesena, valja pojasniti sljedeće.
- 77 U određenim državama članicama mjera protjerivanja doista se može izreći, a ta je mogućnost izričito predviđena člankom 33. stavkom 1. Direktive 2004/38, kao kazna ili kao pravna posljedica kazne zatvora. U istom slučaju, buduća kazna zatvora neće se u pravilu moći uzeti u obzir u svrhu ocjenjivanja postoji li neprekinuti boravak građanina u državi članici domaćinu tijekom deset godina koje prethode donošenju navedene mjere protjerivanja ili ne.
- 78 Stoga, iz toga može na primjer proizlaziti da građanin Unije, koji na datum kada mu je izrečena mjera oduzimanja slobode zajedno s mjerom ili kaznom protjerivanja već može dokazati da deset godina neprekidno boravi u državi članici domaćinu, ima pravo na pojačanu zaštitu od protjerivanja predviđenu člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38.
- 79 Nasuprot tomu, kad je riječ o građaninu u pogledu kojeg je takva mjera protjerivanja donesena nakon što mu je oduzeta sloboda, kao u okviru glavnog predmeta, postaviti će se pitanje je li učinak navedenog oduzimanja slobode bio taj da se prekine kontinuitet njegova boravka u državi članici domaćinu i da on izgubi pravo na tu pojačanu zaštitu ili nije.
- 80 Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da u slučaju građanina Unije koji već može dokazati da je u trenutku kada je započelo njegovo izdržavanje kazne u državi članici domaćinu boravio deset godina, okolnost da je mjera protjerivanja donesena tijekom ili nakon okončanja navedenog razdoblja oduzimanja slobode i činjenica da to razdoblje tako ulazi u razdoblje od deset godina koje prethode donošenju te mjere automatski ne dovode do prekida tog razdoblja od deset godina, zbog čega bi se dotičnoj osobi oduzela pojačana zaštita predviđena člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38.
- 81 Naime, kako to proizlazi iz točaka 66. do 75. ove presude, kada je odluka o protjerivanju donesena tijekom ili nakon okončanja razdoblja oduzimanja slobode, ipak će se situacija dotičnog građanina morati ukupno ocjenjivati kako bi se utvrdilo može li on ostvariti tu pojačanu zaštitu ili ne.
- 82 U primjerima navedenima u točkama 77. do 81. ove presude, dodjeljivanje ili nedodjeljivanje pojačane zaštite predviđene člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 će stoga i dalje ovisiti o trajanju boravka i stupnju integracije predmetnog građanina u državu članicu domaćina.
- 83 S obzirom na sve prethodno navedeno, na prvo do treće pitanje u predmetu C-316/16 valja odgovoriti tako da članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da, u slučaju građanina Unije koji je na izdržavanju kazne oduzimanja slobode i protiv kojeg je donesena odluka o protjerivanju, uvjet da je „boravio u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina” određen tom odredbom može biti ispunjen ako ukupno ocjenjivanje situacije dotične osobe kojim se u obzir uzimaju sve relevantne okolnosti dovede do zaključka da, unatoč tom oduzimanju slobode, integracijske veze koje dotičnu osobu povezuju s državom članicom domaćinom nisu bile prekinute. U te okolnosti potpadaju osobito jačina integracijskih veza uspostavljenih s državom članicom domaćinom prije nego što je dotičnoj osobi oduzeta sloboda, narav kaznenog djela koje opravdava razdoblje oduzimanja slobode na koje je osuđen i okolnosti u kojima je ono počinjeno te ponašanje dotične osobe tijekom razdoblja oduzimanja slobode.

Četvrto pitanje u predmetu C-316/16

- 84 Svojim četvrtim pitanjem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Savezne zemlje Baden Württemberg) u biti želi saznati u kojem se trenutku treba ocijeniti je li ispunjen uvjet koji se sastoji od „borav[ka] u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina” u smislu članka 28. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38.
- 85 U skladu s člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 „[o]dluka o protjerivanju ne smije se donijeti” protiv građana Unije koji su boravili u državi članici domaćinu „tijekom prethodnih deset godina”, osim ako se ona temelji na važnim razlozima javne sigurnosti.
- 86 Iz tog teksta proizlazi da izraz „tijekom prethodnih deset godina” valja shvatiti kao deset godina koje prethode navedenoj odluci o protjerivanju, tako da se taj uvjet koji se odnosi na neprekidni boravak od deset godina mora provjeriti na datum njezina donošenja.
- 87 Kao što je to navedeno u točki 65. ove presude, Sud je uostalom već pojasnio da razdoblje boravka od deset godina kojem podliježe dodjela pojačane zaštite predviđene člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 treba računati unatrag od datuma donošenja odluke o protjerivanju dotične osobe.
- 88 Iz prethodno navedenog proizlazi da pitanje ispunjava li osoba uvjet boravka u državi članici domaćinu tijekom deset godina koje prethode odluci o protjerivanju ili ne i stoga može li ostvariti pojačanu zaštitu predviđenu člankom 28. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 treba ocjenjivati na datum kada je odluka o protjerivanju prvi put donesena.
- 89 Valja međutim pojasniti da to tumačenje ne dovodi u pitanje različito pitanje, to jest u kojem trenutku treba ocjenjivati stvarno postojanje „razloga javnog poretka ili javne sigurnosti”, u smislu članka 28. stavka 1. Direktive 2004/38 ili „ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti” iz članka 28. stavka 2. te direktive, ili također „prisilnih [važnih] razloga javne sigurnosti” u smislu članka 28. stavka 3. navedene direktive, koji mogu opravdati protjerivanje.
- 90 U tom pogledu, doista je na tijelu koje prvi put donese odluku o protjerivanju da u samom trenutku tog donošenja provede takvo ocjenjivanje, i to poštujući materijalna pravila određena odredbama članaka 27. i 28. Direktive 2004/38.
- 91 Međutim, time se ne isključuje mogućnost da se, kada se konkretno izvršenje navedene odluke odgodi na određeno vrijeme, ispostavi da je potrebno provesti novo ažurirano ocjenjivanje jesu li u svakom pojedinom slučaju još prisutni „razlozi zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti”, „ozbiljni razlozi zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti” ili „prisilni [važni] razlozi javne sigurnosti”.
- 92 Naime, treba osobito podsjetiti na to da članak 27. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2004/38 općenito sve mjere protjerivanja uvjetuje time da ponašanje dotične osobe predstavlja stvarnu i trenutačnu prijetnju temeljnom interesu društva ili države članice domaćina (vidjeti u tom smislu presude od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300, t. 30. i od 13. srpnja 2017., E, C-193/16, EU:C:2017:542, t. 23.).
- 93 Valja uostalom istaknuti da kada je mjera protjerivanja s državnog područja donesena kao kazna ili kao pravna posljedica kazne zatvora, ali se izvršava dvije godine nakon njezina donošenja, članak 33. stavak 2. Direktive 2004/38 državama članicama izričito nalaže da provjere trenutačnost i stvarnost prijetnje koju za javni poredak ili javnu sigurnost predstavlja dotična osoba i da procijene je li od trenutka donošenja odluke o protjerivanju došlo do materijalne promjene okolnosti (presuda od 22. svibnja 2012., I, C-348/09, EU:C:2012:300, t. 31.).

- 94 Nadalje, iz sudske prakse Suda općenitije proizlazi da sudovi države članice moraju, kada provjeravaju zakonitost mjere protjerivanja određene protiv državljanina druge države članice, u obzir uzeti činjenične elemente koji su nastali nakon posljednje odluke nadležnih tijela koji bi mogli podrazumijevati prestanak ili nezanemarivo smanjenje trenutne prijetnje koju za javni poredak ili javnu sigurnost predstavlja ponašanje dotične osobe. To je tako prije svega ako je između datuma odluke o protjerivanju, s jedne strane, i datuma kada je nadležni sud ocjenjivao tu odluku, s druge strane, protekao dugačak rok (vidjeti analogijom presude od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 82. i od 8. prosinca 2011., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, t. 84.).
- 95 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje u predmetu C-316/16 valja odgovoriti tako da članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da pitanje ispunjava li osoba uvjet „borav[ka] u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina”, u smislu navedene odredbe, treba ocjenjivati na datum kada je donesena prva odluka o protjerivanju.

Troškovi

- 96 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 (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 28. stavak 3. točku (a) 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 stavljanju 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 treba tumačiti na način da je ostvarivanje zaštite od protjerivanja s državnog područja predviđene u navedenoj odredbi uvjetovano time da dotična osoba ima pravo na stalni boravak u smislu članka 16. i članka 28. stavka 2. te direktive.**
- 2. Članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da u slučaju građanina Unije koji je na izdržavanju kazne oduzimanja slobode i protiv kojeg je donesena odluka o protjerivanju, uvjet da je „boravio u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina” određen tom odredbom može biti ispunjen ako ukupno ocjenjivanje situacije dotične osobe kojim se u obzir uzimaju sve relevantne okolnosti dovede do zaključka da, unatoč tom oduzimanju slobode, integracijske veze koje dotičnu osobu povezuju s državom članicom domaćinom nisu bile prekinute. U te okolnosti potpadaju osobito jačina integracijskih veza uspostavljenih s državom članicom domaćinom prije nego što je dotičnoj osobi oduzeta sloboda, narav kaznenog djela koje opravdava razdoblje oduzimanja slobode na koje je osuđen i okolnosti u kojima je ono počinjeno te ponašanje dotične osobe tijekom razdoblja oduzimanja slobode.**
- 3. Članak 28. stavak 3. točku (a) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da pitanje ispunjava li osoba uvjet „borav[ka] u državi članici domaćinu tijekom prethodnih deset godina”, u smislu navedene odredbe, treba ocjenjivati na datum kada je donesena prva odluka o protjerivanju.**

Potpisi