



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

8. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1. – Nezakonit boravak – Nacionalni propis koji, ovisno o okolnostima, predviđa ili novčanu kaznu ili udaljavanje – Posljedice presude od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) – Nacionalno zakonodavstvo koje je povoljnije za dotičnu osobu – Izravan učinak direktiva – Granice”

U predmetu C-568/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Visoki sud Kastilje-La Manche, Španjolska), odlukom od 11. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 25. srpnja 2019., u postupku

MO

protiv

Subdelegación del Gobierno en Toledo,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: C. Toader, u svojstvu predsjednice vijeća, M. Safjan (izvjestitelj) i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga i I. Galindo Martín, u svojstvu agenata,

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

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe MO i Subdelegación del Gobierno en Toledo (Predstavništvo vlade u Toledo, Španjolska) o nezakonitom boravku te osobe na španjolskom području.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člankom 1. Direktive 2008/115, naslovljenim „Predmet”, 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 Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”
- 4 Člankom 3. te direktive određeno je:
„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:
[...]
4. ‚odluka o vraćanju’ znači upravna ili sudska odluka ili akt u kojem se navodi ili određuje da je boravak državljanina treće zemlje nezakonit i kojom se određuje ili utvrđuje obveza vraćanja;
5. ‚udaljavanje’ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;
[...].”
- 5 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Povoljnije odredbe”, u stavcima 2. i 3. određuje:
„2. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje nijednu odredbu koja bi bila povoljnija za državljanina treće zemlje a koja je utvrđena pravnom stečevinom Zajednice u vezi imigracije i azila.
3. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje prava država članica da donose i zadrže odredbe koje su povoljnije za osobe na koje se primjenjuju, ako su te odredbe u skladu s Direktivom.”
- 6 U skladu s člankom 6. te direktive, naslovljenom „Odluka o vraćanju”:
„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do 5.

2. Državljanin treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljaniin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica prema bilateralnom sporazumu ili dogovorima koji važe na dan stupanja na snagu ove Direktive. U tom slučaju država članica koja je preuzela konkretnog državljanina treće zemlje primjenjuje stavak 1.

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu [...] dozvolu [boravka] ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja [...] dozvole [boravka] ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.

5. Ako se protiv državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice provodi postupak produljenja njegove ili njezine [...] dozvole [boravka] ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak, ta se država članica suzdržava od izdavanja odluke za vraćanje, do završetka postupka koji je u tijeku, ne dovodeći u pitanje stavak 6.

[...]"

- 7 Članak 7. Direktive 2008/115, naslovljen „Dobrovoljni odlazak”, u stavcima 1. i 4. određuje:

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

[...]

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

- 8 Članak 8. te direktive, naslovljen „Udaljavanje”, u stavku 1. predviđa:

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

Španjolsko pravo

- 9 Članak 53. stavak 1. točka (a) Leya Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Organski zakon 4/2000 o pravima i slobodama stranaca u Španjolskoj i njihovoj društvenoj integraciji) od 11. siječnja 2000. (BOE br. 10 od 12. siječnja 2000., str. 1139.), kako je izmijenjen Leyem Orgánica 2/2009 (Organski zakon 2/2009) od 11. prosinca 2009. (BOE br. 299 od 12. prosinca 2009., str. 104986.) (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima), definira kao „tešku” povredu „nezakonito se nalaziti na španjolskom području na temelju toga što dotična osoba nije ishodila produljenje boravka ili dozvolu boravka ili je ona istekla prije više od tri mjeseca, pod uvjetom da dotična osoba nije zatražila njezino produljenje u roku koji je određen propisom”.

10 Na temelju članka 55. stavka 1. točke (b) Zakona o strancima, sankcija u slučaju teške povrede jest novčana kazna od 501 do 10 000 eura.

11 U skladu s člankom 57. tog zakona:

„1. Kad su počinitelji povrede stranci i predmetno se postupanje može kvalificirati kao ‚iznimno teško‘ ili ‚teško‘ u smislu članka 53. stavka 1. točaka (a), (b), (c), (d) i (f) ovog organskog zakona, moguće je, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti, zamijeniti novčanu kaznu udaljavanjem sa španjolskog područja, nakon odgovarajućeg upravnog postupka i na temelju obrazložene odluke u kojoj su ocijenjene činjenice koje čine povredu.

[...]

3. Ni u kojem slučaju nije moguće zajedno izreći mjeru udaljavanja i novčanu kaznu.

[...]”

12 Članak 63. navedenog zakona, koji se odnosi na „hitni postupak”, u stavku 7. određuje:

„Izvršenje naloga za udaljavanje u slučajevima predviđenima ovim člankom izvršava se bez odgađanja.”

13 Člankom 63.*bis* stavkom 2. tog zakona određeno je:

„Odluka o udaljavanju koja je donesena u redovnom postupku uključuje rok dobrovoljnog izvršenja tijekom kojeg dotična osoba može napustiti državno područje. Taj rok može iznositi od sedam do trideset dana i počinje teći od trenutka dostave navedene odluke. Rok dobrovoljnog izvršenja naloga za udaljavanje može se produljiti za odgovarajuće razdoblje, uzimajući u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su duljina boravka, skrb o djeci koja pohađaju školu ili postojanje drugih obiteljskih i društvenih veza.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

14 Comisaría de Talavera de la Reina (policajska uprava u Talaveri de la Reina, Španjolska) 14. siječnja 2017. odlučila je pokrenuti hitni postupak udaljavanja osobe MO, kolumbijskog državljanina, zbog navodne povrede članka 53. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima.

15 U okviru tog postupka osoba MO izjavila je da je ušla u Španjolsku tijekom 2009., u dobi od 17 godina, na temelju vize i dozvole boravka izdane radi spajanja obitelji s majkom. Podnijela je putovnicu koja je vrijedila do 24. prosinca 2018., dozvolu boravka koja je vrijedila od 2013. te potvrdu o upisu u registar stanovnika općine Talavera de la Reina, pri čemu je taj upis izvršila tijekom 2015. Osoba MO tvrdila je da je tijekom boravka u Španjolskoj često bila zaposlena te je predočila više ugovora o radu kao i radnu knjižicu i potvrdu o vlasništvu bankovnog računa. Ona je izjavila da nije ranije kazneno osuđivana i da stalno boravi u Talaveri de la Reina. Osoba MO podnijela je i druge dokumente, među ostalim, člansku iskaznicu općinske knjižnice, iskaznicu zdravstvenog osiguranja te potvrde o tečajevima i završenim stručnim usavršavanjima.

16 Subdelegado del Gobierno en Toledo (Predstavništvo vlade u Toledo, Španjolska) (u daljnjem tekstu: predstavnik vlade) 3. veljače 2017. donio je odluku o udaljavanju osobe MO na temelju članka 53. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima, zajedno sa zabranom ulaska na španjolsko područje u trajanju od pet godina. S tim u vezi, predstavnik vlade oslanjao se na sudsku praksu Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) na temelju koje se dopušta udaljavanje u slučaju kada, uz nezakonit boravak, supostoji negativan element u ponašanju dotične osobe. U glavnom predmetu ti se elementi odnose na činjenicu da ta osoba nije dokazala da je ušla u Španjolsku preko graničnog prijelaza, da

nije navela trajanje svojeg boravka u toj državi članici te sa sobom nije imala nikakve identifikacijske isprave. Usto, navedeni predstavnik utvrdio je da, kad je riječ o osobi MO, udaljavanje nije podrazumijevalo odvajanje od obitelji, s obzirom na to da ta osoba nije dokazala postojanje veza s izravnim precima i potomcima koji zakonito borave u Španjolskoj.

- 17 Osoba MO podnijela je tužbu protiv odluke o udaljavanju predstavnika vlade Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo (Sud za upravne sporove u Toledo, Španjolska), koju je taj sud odbio.
- 18 Osoba MO podnijela je žalbu protiv odluke navedenog suda Tribunalu Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Visoki sud Kastilje-La Manche, Španjolska).
- 19 Taj sud pojašnjava da je tumačenje nacionalnog propisa koje zastupa Tribunal Supremo (Vrhovni sud), navedeno u točki 16. ove presude, preuzeo španjolski zakonodavac u okviru izmjene tog propisa Organskim zakonom 2/2009.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je predstavnik vlade pogrešno utvrdio postojanje negativnog elementa u ponašanju osobe MO. Naime, ona je tijekom postupka podnijela važeću putovnicu, vizu za ulazak na španjolsko područje kao i dozvole boravka do 2013. Usto, osoba MO u Španjolskoj je i društveno i obiteljski ukorijenjena.
- 21 Kad je riječ o ponašanju osobe MO, taj sud ističe da spis koji mu je podnesen na ispitivanje ne sadržava nikakve negativne elemente povrh pukog nezakonitog boravka dotične osobe u Španjolskoj.
- 22 U toj situaciji sud koji je uputio zahtjev pita se o posljedicama koje valja izvući iz presude od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) za ocjenu situacije osobe MO. Naime, u toj je presudi Sud presudio da Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da joj se protivi propis države članice koji u slučaju nezakonitog boravka državljanina trećih zemalja na području te države predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, pri čemu te dvije mjere isključuju jedna drugu.
- 23 U ovom predmetu situacija osobe MO uređena je istim nacionalnim propisom kao što je onaj koji je bio primjenjiv u predmetu u kojem je donesena ta presuda Suda. Osim toga, u skladu s tumačenjem koje je Tribunal Supremo (Vrhovni sud) zastupao prije donošenja navedene presude, udaljavanje s državnog područja državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi u Španjolskoj moglo se naložiti samo ako postoje dodatne otegotne okolnosti.
- 24 Nakon što je 23. travnja 2015. donesena presuda Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), Tribunal Supremo (Vrhovni sud) presudio je, među ostalim, u presudi od 30. svibnja 2019. da španjolska upravna i sudska tijela mogu odbiti primjenu odredbi Zakona o strancima koje predviđaju nadređenost nametanja novčane kazne i zahtijevaju da mjera udaljavanja bude izričito obrazložena postojanjem otegotnih okolnosti. Time je Tribunal Supremo (Vrhovni sud) izravno primijenio odredbe Direktive 2008/115 na štetu dotične osobe, čime je povećao njezinu kaznenu odgovornost. Naime, nakon presude od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) španjolski sudovi bili su dužni tako izravno primijeniti tu direktivu, iako bi ta primjena bila na štetu dotičnih osoba.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o mogućnosti da se u glavnom predmetu izravno osloni na odredbe Direktive 2008/115 kako bi naložio udaljavanje osobe MO, iako uz njezin nezakonit boravak na španjolskom području NE supostoje otegotne okolnosti. S tim u vezi podsjeća na sudsku praksu Suda koja isključujuće mogućnost izravne primjene odredbi direktive u odnosu na pojedinca, osobito na presude od 26. veljače 1986., Marshall (152/84, EU:C:1986:84) i od 11. lipnja 1987., X (14/86, EU:C:1987:275). Usto, taj sud upućuje na presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), kojom su uspostavljene granice obveze tumačenja u skladu s direktivama, s obzirom na načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni.

- 26 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Visoki sud Kastilje-La Manche) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li u skladu sa sudskom praksom Suda o ograničenjima izravnog učinka direktiva tumačenje presude Suda od 23. travnja 2015. (C-38/14, Zaizoune) u smislu da španjolska uprava i sudovi mogu, na štetu državljanina treće zemlje, izravno primijeniti Direktivu 2008/115 i pritom ne uzeti u obzir i ne primijeniti povoljnije nacionalne odredbe u području kažnjavanja, čime se povećava njegova kaznena odgovornost i dolazi do mogućeg nepoštovanja načela zakonitosti u kaznenim stvarima, i treba li neusklađenost španjolskog zakonodavstva s direktivom, umjesto na navedeni način, otkloniti zakonskom reformom ili na načine predviđene pravom Unije kojima se državi nalaže pravilno prenošenje direktiva?”

O prethodnom pitanju

- 27 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2008/115 tumačiti na način da se, ako nacionalni propis u slučaju nezakonitog boravka državljanina treće zemlje na području države članice predviđa izricanje bilo novčane kazne bilo udaljavanja, pri čemu se potonja mjera može donijeti samo ako uz nezakonit boravak u pogledu tog državljanina supostoje otegotne okolnosti, nadležno nacionalno tijelo može izravno oslanjati na odredbe te direktive kako bi donijelo odluku o vraćanju te je izvršilo, iako ne postoje takve otegotne okolnosti.
- 28 Najprije valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, taj nacionalni propis, koji se primjenjuje od donošenja Organskog zakona 2/2009, koji je pak izmijenjen Organskim zakonom 4/2000, potvrdio rješenje koje je donio Tribunal Supremo (Vrhovni sud), navedeno u točki 23. ove presude.
- 29 O navedenom nacionalnom propisu bila je riječ u presudi od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Kao što to proizlazi iz točaka 31. i 32. te presude, članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, najprije, kao glavno, određuje da su države članice obvezne izdati odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području. Naime, nakon što se utvrdi nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju, u skladu s tim člankom i ne dovodeći u pitanje iznimke iz njegovih stavaka od 2. do 5, donijeti odluku o vraćanju.
- 30 Sud je presudio da predmetni španjolski propis, koji u slučaju nezakonitog boravka državljanina treće zemlje na španjolskom području previđa, ovisno o okolnostima, izricanje bilo novčane kazne bilo udaljavanja, pri čemu se te mjere međusobno isključuju, može spriječiti primjenu zajedničkih standarda i postupaka utvrđenih Direktivom 2008/115 i eventualno odgoditi vraćanje, narušavajući time njezin koristan učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 40.).
- 31 Stoga je Sud presudio da Direktivu 2008/115, osobito njezin članak 6. stavak 1. i članak 8. stavak 1., u vezi s njezinim člankom 4. stavcima 2. i 3., treba tumačiti na način da joj se protivi takav propis (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 41.).
- 32 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, nakon donošenja te presude Suda, Tribunal Supremo (Vrhovni sud) je presudio da španjolska upravna i sudska tijela mogu odbiti primjenu tog nacionalnog propisa koji nije u skladu s Direktivom 2008/115 te se izravno oslanjati na nju kako bi naložila mjeru udaljavanja u slučaju nezakonitog boravka na španjolskom području, iako ne postoje druge otegotne okolnosti.

- 33 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da su nacionalni sudovi prilikom primjene nacionalnog prava dužni, u granicama uspostavljenima općim pravnim načelima, koliko je to moguće, tumačiti ga u skladu s tekstom i ciljem direktive o kojoj je riječ, kako bi se postigao njome predviđen rezultat (presuda od 19. ožujka 2020., Sánchez Ruiz i dr., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, t. 121.).
- 34 U predmetnom slučaju čini se da sud koji je uputio zahtjev, čija je zadaća utvrditi može li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku tumačiti u skladu s pravom Unije, isključuje tu mogućnost. On smatra da se u toj situaciji postavlja pitanje može li se ta direktiva izravno primijeniti na štetu dotične osobe.
- 35 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, direktiva ne može sama po sebi stvarati obveze za pojedinca, s obzirom na to da se država članica ne može protiv takve osobe pozvati na odredbu direktive kao takvu (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 1986., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, t. 48. i od 12. prosinca 2013., Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, t. 22.).
- 36 Stoga, budući da nacionalni propis koji se primjenjuje na osobu MO u glavnom predmetu predviđa da se udaljavanje državljanina treće zemlje koji boravi na španjolskom području, u smislu tog propisa, može naložiti samo ako uz njegov nezakonit boravak u pogledu tog državljanina postoje otegotne okolnosti i da se taj propis ne može tumačiti u skladu s Direktivom 2008/115, provjera čega je na sudu koji je uputio zahtjev, ta se država članica ne može oslanjati na tu direktivu kako bi u pogledu osobe MO donijela odluku o vraćanju u smislu navedene direktive i izvršila je, iako ne postoje navedene otegotne okolnosti.
- 37 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da se, ako nacionalni propis u slučaju nezakonitog boravka državljanina treće zemlje na području države članice predviđa izricanje bilo novčane kazne bilo udaljavanja, pri čemu se potonja mjera može donijeti samo ako uz nezakonit boravak u pogledu tog državljanina supostoje otegotne okolnosti, nadležno nacionalno tijelo ne može izravno oslanjati na odredbe te direktive kako bi donijelo odluku o vraćanju te je izvršilo, iako ne postoje takve otegotne okolnosti.

Troškovi

- 38 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 (šesto vijeće) odlučuje:

Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom treba tumačiti na način da se, ako nacionalni propis u slučaju nezakonitog boravka državljanina treće zemlje na području države članice predviđa izricanje bilo novčane kazne bilo udaljavanja, pri čemu se potonja mjera može donijeti samo ako uz nezakonit boravak u pogledu tog državljanina supostoje otegotne okolnosti, nadležno nacionalno tijelo ne može izravno oslanjati na odredbe te direktive kako bi donijelo odluku o vraćanju te je izvršilo, iako ne postoje takve otegotne okolnosti.

Potpisi