



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

3. ožujka 2022.*

„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. – Nacionalni propis koji u slučaju nezakonitog boravka predviđa izricanje novčane kazne uz obvezu napuštanja državnog područja – Mogućnost reguliranja boravka u određenom roku – Članak 7. stavci 1. i 2. – Rok za dobrovoljni odlazak”

U predmetu C-409/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (Sud za upravne sporove br. 1 u Pontevedri, Španjolska), odlukom od 20. kolovoza 2020., koju je Sud zaprimio 2. rujna 2020., u postupku

UN

protiv

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jurimäe, predsjednica vijeća, N. Jääskinen, M. Safjan (izvjestitelj), N. Piçarra i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za UN, E. M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillo i J. L. Rodríguez Candela, *abogados*,
- za španjolsku vladu, J. Rodríguez de la Rúa Puig i L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, C. Cattabriga i I. Galindo Martín, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: španjolski

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

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 3., članka 6. stavaka 1. i 5. i članka 7. 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe UN i Subdelegacióna del Gobierno en Pontevedra (Ured državne uprave u pokrajini Pontevedra, Španjolska) o nezakonitom boravku te osobe na španjolskom državnom području.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 2., 4., 6. i 10. Direktive 2008/115 propisuju:
 - „2. Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.
[...]
 4. Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.
[...]
 6. [...] Sukladno općim načelima prava EU-a odluke donesene u skladu s ovom Direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo prelaziti samu činjenicu nezakonitog boravka. [...]
 - [...]
 10. Ako ne postoje razlozi da se smatra da bi to moglo ugroziti svrhu postupka vraćanja, dobrovoljni bi povratak trebao imati prednost pred prisilnim te bi se trebalo odrediti vrijeme za dobrovoljni odlazak. Produljenje vremena za dobrovoljni odlazak trebalo bi se osigurati kada se to smatra potrebnim zbog posebnih okolnosti u pojedinačnom slučaju.
[...]

4 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet”, predviđa se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljanina 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.”

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

„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;

[...]

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

[...]”

6 Članak 4. te direktive, naslovljen „Povoljnije odredbe”, u stavku 3. određuje:

„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.”

7 U skladu s člankom 6. Direktive 2008/115 naslovljenim „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. Državljanini treće zemlje koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje im omogućuje pravo na boravak koju je izdala druga država članica, moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. U slučaju da državljanin treće države na kojeg se ovaj zahtjev odnosi ne postupi u skladu s ovom odredbom, te u slučaju kad se njegov odlazak zahtijeva odmah iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, primjenjuje se stavak 1.

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 državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice provodi postupak produljenja njegove ili njezine boravišne dozvole 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 [...].

[...]"

8 Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Dobrovoljni odlazak”, u stavcima 1., 2. 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. [...]

[...]

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

[...]

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

9 Člankom 8. navedene direktive, pod naslovom „Udaljavanje”, u stavku 1. predviđa se:

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

Španjolsko pravo

Zakon o strancima

10 Članak 28. stavak 3. točka (c) 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), propisuje da stranac mora napustiti španjolsko državno područje u slučaju upravnog odbijanja njegova zahtjeva za nastavak boravka na tom području ili ako ne postoji odobrenje za boravak u Španjolskoj.

- 11 Članak 53. stavak 1. točka (a) Zakona 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”.
- 12 U skladu s člankom 55. stavkom 1. točkom (b) tog zakona, moguća sankcija u slučaju teške povrede jest novčana kazna od 501 do 10 000 eura.

- 13 U skladu s člankom 57. navedenog 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. Sankcije udaljavanja i novčane kazne ne mogu se ni u kojem slučaju odrediti zajedno.

[...]”

- 14 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.”

- 15 Člankom 63*bis* stavkom 2. Zakona o strancima određeno je:

„Odluka o donošenju mjere udaljavanja donesena na kraju redovnog postupka uključuje rok za dobrovoljni odlazak tijekom kojeg dotična osoba mora napustiti državno područje. Taj rok traje od sedam do trideset dana i počinje teći od dostave gore navedene odluke. Rok za dobrovoljni odlazak utvrđen nalogom za udaljavanje može se produljiti za razumno razdoblje s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, kao što su dužina boravka, uzdržavana djeca koja pohađaju školu ili postojanje drugih obiteljskih i društvenih veza.”

Kraljevska uredba 240/2007

- 16 Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Kraljevska uredba 240/2007 o ulasku, slobodnom kretanju i boravku u Španjolskoj državljana država članica Europske unije i drugih država potpisnica Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru) od 16. veljače 2007. (BOE br. 51 od 28. veljače 2007., str. 8558.) prenosi u španjolsko pravo Direktivu 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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.).

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Dana 9. svibnja 2017. osoba UN, kolumbijska državljanka, zakonito je kao turist ušla na španjolsko državno područje preko zračne luke Madrid-Barajas (Španjolska), služeći se potvrdom o prijehu njezina sina, punoljetnog španjolskog državljanina koji boravi u Pontevedri (Španjolska).
- 18 Budući da zakonit boravak osobe UN ne može biti dulji od 90 dana, trebala je napustiti područje Europske unije prije isteka tog razdoblja. Međutim, nakon proteka navedenog razdoblja ostala je u Španjolskoj i prijavila se na popis stanovništva Pontevedre navodeći adresu prebivališta svojeg sina.
- 19 Dana 13. veljače 2019. Ministerio del Interior (Ministarstvo unutarnjih poslova, Španjolska) pokrenuo je protiv osobe UN postupak za izricanje sankcije predviđen člankom 63*bis* Zakona o strancima zbog toga što joj boravak u Španjolskoj nije bio odobren.
- 20 Tijekom ožujka 2019. osoba UN podnijela je oficini de extranjería de Pontevedra (Ured za strance u Pontevedri, Španjolska) zahtjev za izdavanje dozvole boravka za člana obitelji građanina Unije radi spajanja obitelji sa svojim španjolskim sinom, u skladu s Kraljevskom uredbom 240/2007.
- 21 Osoba UN istodobno je podnijela svoja očitovanja na raspravi održanoj u okviru postupka za izricanje sankcije koji je pokrenulo Ministarstvo unutarnjih poslova. U njima se pozvala na svoje obiteljske veze u Španjolskoj jer više nije imala ni obitelj ni sredstva za uzdržavanje u Kolumbiji, svojoj državi podrijetla, kao i na činjenicu da nije bila kazneno osuđivana niti je bila predmet bilo kakvog ranijeg uhićenja. Također se pozvala na humanitarne razloge povezane sa zaštitom obitelji kao i na povredu načela proporcionalnosti.
- 22 Ravnatelj Ureda za strance u Pontevedri 30. travnja 2019. donio je odluku o odbijanju zahtjeva osobe UN za izdavanje dozvole boravka zbog toga što nije dokazala da je u svojoj zemlji podrijetla živjela na teret svojeg sina, a nije imala ni privatno zdravstveno osiguranje u Španjolskoj.
- 23 Osoba UN osporavala je tu odluku od 30. travnja 2019. pred Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pontevedra (Sud za upravne sporove br. 2 u Pontevedri, Španjolska) te je, prema informacijama kojima raspolaže Sud, taj postupak još uvijek u tijeku.
- 24 Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (Predstojnica državnog ureda u pokrajini Pontevedra, Španjolska) donijela je 8. svibnja 2019. istodobno s odlukom od 30. travnja 2019. odluku kojom je utvrđeno da se osoba UN nalazi u nezakonitom položaju, to jest bez dozvole boravka ili vize, te joj je izrekla sankciju koja se sastoji od njezina udaljavanja sa španjolskog državnog područja uz zabranu ulaska tijekom tri godine. U obrazloženju te odluke to je tijelo utvrdilo da je osoba UN počinila teško kazneno djelo iz članka 53. stavka 1. točke (a) Zakona o strancima i da nije obuhvaćena slučajevima obuhvaćenim pravom na azil.
- 25 Dana 31. listopada 2019. osoba UN podnijela je Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (Sud za upravne sporove br. 1 u Pontevedri, Španjolska), sudu koji je uputio zahtjev u ovom predmetu, tužbu za poništenje te odluke ili, podredno, zamjenu sankcije udaljavanja novčanom kaznom. Osoba UN također je zatražila privremenu suspenziju te sankcije udaljavanja te je sud koji je uputio zahtjev prihvatio taj zahtjev rješenjem od 19. prosinca 2019.

- 26 Sud koji je uputio zahtjev navodi da iako se člankom 57. Zakona o strancima zabranjuje zajedničko izricanje, u pogledu državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na španjolskom državnom području, novčane kazne i sankcije udaljavanja, tim se zakonom omogućuje da se tom državljaninu te dvije sankcije izreknu uzastopno.
- 27 Izricanje novčane kazne, u svakom slučaju, dotičnog državljanina treće zemlje ne oslobađa obveze napuštanja španjolskog državnog područja u skladu s člankom 28. stavkom 3. točkom (c) Zakona o strancima ako ne dobije potrebnu vizu ili dozvolu boravka. Ako predmetni državljanin treće zemlje ne regulira svoju situaciju u razumnom roku, protiv njega bi se mogao pokrenuti novi postupak za izricanje sankcije koji bi rezultirao prisilnim udaljavanjem. Naime, u skladu sa španjolskom sudskom praksom, činjenica da je novčana kazna izrečena državljaninu treće zemlje čiji je boravak u Španjolskoj nezakonit smatra se otegotnom okolnošću u smislu tog zakona.
- 28 U presudi od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), Sud je doista 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 državnom području te države predviđa određivanje, ovisno o okolnostima, ili novčane kazne ili udaljavanja, s obzirom na to da te dvije mjere isključuju jedna drugu.
- 29 Međutim, tumačenje španjolskog propisa koje je iznio sud koji je uputio zahtjev u predmetu u kojem je donesena ta presuda različito je od tumačenja suda koji je uputio zahtjev u glavnom predmetu. Naime, novčana kazna predviđena španjolskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku odgovara pismu opomene da se dobrovoljno napusti španjolsko državno područje u određenom roku. U slučaju da konkretni državljanin treće zemlje ne bi dobrovoljno napustio to područje prije isteka tog roka, bila bi donesena mjera obveznog udaljavanja ako taj državljanin ne regulira svoj položaj. Stoga novčana kazna predviđena španjolskim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku ne može sama po sebi regulirati situaciju tog državljanina niti spriječiti njegovo naknadno udaljavanje.
- 30 Nadalje, položaj državljanina treće zemlje u predmetu u kojem je donesena presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) obilježen je postojanjem otegotne okolnosti, odnosno osuđujuće presude na kaznu zatvora u trajanju od dvije godine i šest mjeseci za trgovanje drogom. Nasuprot tomu, u glavnom postupku nema nikakve otegotne okolnosti, s obzirom na to da protiv osobe UN nisu izrečene nikakve kaznenopravne sankcije, da je bila u posjedu dokumenata te da je zakonito ušla u Španjolsku. Osim toga, osoba UN mogla bi regulirati svoj boravak u Španjolskoj zahvaljujući, među ostalim, svojim obiteljskim vezama.
- 31 S obzirom na ta razmatranja, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (Sud za upravne sporove br. 1 u Pontevedri), odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li Direktivu 2008/115 [...] (članak 4. stavak 3., članak 6. stavke 1. i 5. i članak 7. stavak 1.) tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis [...] kojim se sankcionira nezakonit boravak stranaca uz koje nisu vezane otegotne okolnosti, najprije, izricanjem novčane kazne popraćene obvezom dobrovoljnog vraćanja u zemlju podrijetla, a zatim, izricanjem sankcije udaljavanja ako stranac ne regulira svoju situaciju ili se dobrovoljno ne vrati u svoju zemlju?

2. Je li u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije o ograničenjima izravnog učinka direktiva tumačenje presude Suda od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), u smislu da španjolska uprava i sudovi mogu, na štetu pojedinca, izravno primijeniti Direktivu 2008/115 [...] i pritom ne uzeti u obzir povoljnije nacionalno zakonodavstvo u području kažnjavanja, čime se povećava njegova kaznena odgovornost i dolazi do mogućeg nepoštovanja načela zakonitosti u kaznenim stvarima? Ili, naprotiv, treba li na pojedinca i dalje primjenjivati povoljnije nacionalno pravo dok se ono ne izmijeni ili stavi izvan snage odgovarajućom zakonskom reformom?”

Postupak pred Sudom

- 32 Dopisom od 15. listopada 2020. tajništvo Suda poslalo je sudu koji je uputio zahtjev presudu od 8. listopada 2020., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Posljedice presude Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), pozivajući ga da naznači namjerava li, s obzirom na tu presudu, ostati pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku i, konkretnije, pri drugom pitanju.
- 33 Odlukom od 2. studenoga 2020., koju je Sud zaprimio 19. studenoga 2020., sud koji je uputio zahtjev povukao je drugo pitanje, ostajući pritom pri prvom pitanju.

O prethodnom pitanju

- 34 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2008/115 tumačiti na način da joj se protivi propis države članice koji nezakonit boravak državljanina treće zemlje na državnom području te države članice, pri čemu ne postoje otegotne okolnosti, sankcionira najprije novčanom kaznom uz obvezu napuštanja državnog područja navedene države članice u određenom roku, osim ako prije isteka tog roka taj državljanin regulira boravak, a potom, ako se boravak navedenog državljanina ne regulira, odlukom o njegovu obveznom udaljavanju.
- 35 Uvodno valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu pitanje u okviru predmeta koji se odnosi na isti nacionalni propis o kojem je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). U skladu s točkom 29. te presude, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se nezakonit boravak državljanina trećih zemalja na španjolskom državnom području može, primjenom predmetnog nacionalnog propisa, sankcionirati isključivo novčanom kaznom koja je nespojiva s udaljavanjem s nacionalnog državnog područja, s obzirom na to da se potonja mjera može primijeniti samo zbog postojanja dodatnih otegotnih okolnosti.
- 36 Sud koji je uputio zahtjev navodi da taj nacionalni propis doista zabranjuje da se državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području zajednički izrekne novčana kazna i sankcija udaljavanja, ali ipak predviđa uzastopno izricanje tih dviju sankcija takvom državljaninu. Stoga izricanje takve novčane kazne rezultira obvezivanjem dotičnog državljanina treće zemlje uz kojeg nisu vezane otegotne okolnosti da napusti španjolsko državno područje u određenom roku, osim ako prije isteka tog roka nacionalno tijelo regulira njegov boravak. Nadalje, ako boravak navedenog državljanina ne bi bio reguliran, nakon izricanja te novčane kazne uslijedila bi odluka kojom se nalaže njegovo prisilno udaljavanje.
- 37 U tom pogledu valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi nije na Sudu da u okviru sustava pravosudne suradnje uspostavljenog člankom 267. UFEU-a provjeri ili dovede u pitanje točnost tumačenja nacionalnog prava koje je dao nacionalni sud jer to tumačenje ulazi u

isključivu nadležnost tog suda. Sud se stoga mora, kada mu nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku, držati tumačenja nacionalnog prava kako mu ga je iznio navedeni sud (presude od 27. listopada 2009., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, t. 57. i od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 29.).

- 38 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti polazeći od pretpostavke suda koji je uputio zahtjev prema kojoj propis o kojem je riječ u glavnom postupku omogućuje, kad ne postoje otegotne okolnosti, sankcioniranje nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na nacionalnom području izricanjem novčane kazne uz obvezu vraćanja i, naknadno, mjere udaljavanja.
- 39 U tom pogledu, treba podsjetiti na to da je cilj Direktive 2008/115, kako proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 2. i 4., stvoriti učinkovitu politiku udaljavanja i repatrijacije. Tom direktivom utvrđuju se, u skladu s njezinim člankom 1., „zajednički standardi i postupci” koje svaka država članica treba primjenjivati za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 30.).
- 40 Međutim, budući da Direktiva 2008/115 uređuje samo vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, ona nema za cilj u potpunosti uskladiti pravila država članica o boravku stranaca. Slijedom toga, toj se direktivi ne protivi to da pravo države članice kvalificira nezakonit boravak kao kažnjivo djelo i predvidi novčane kazne kako bi se odvratilo i kaznilo počinjenje takve povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 41 Ipak, Direktivom 2008/115 detaljno se utvrđuje postupak koji treba primijeniti svaka država članica na vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak te se utvrđuje redosljed odvijanja različitih uzastopnih faza koje uključuje taj postupak (vidjeti u tom smislu, presudu od 28. travnja 2011., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 34.).
- 42 Tako članak 6. stavak 1. te direktive ponajprije državama članicama određuje obvezu izdavanja odluke o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 43 Naime, jednom kada se utvrdi nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju, sukladno ovom članku i neovisno o iznimkama predviđenima u stavcima 2. do 5. istog članka, donijeti odluku o vraćanju (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 32. i sudska praksa).
- 44 Nadalje, potrebno je naglasiti da kada je izdana odluka o vraćanju u pogledu državljanina treće zemlje, ali potonji nije poštovao tu obvezu bilo da je nije izvršio u vremenu za dobrovoljni odlazak ili da uopće nije odobreno vrijeme u tu svrhu, članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 obvezuje države članice, kako bi osigurao učinkovitost postupka vraćanja, da poduzmu sve potrebne mjere za provođenje udaljavanja odnosno osobe, odnosno, u skladu s člankom 3. točkom 5. te direktive, posebno fizički prijevoz odnosno osobe iz te države članice (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 33. i navedena sudska praksa).

- 45 Osim toga, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz obveze lojalnosti država članica i zahtjeva za učinkovitost, navedenih među ostalim u uvodnoj izjavi 4. Direktive 2008/115, obveza provođenja postupka udaljavanja navedenog državljanina, nametnuta državama članicama člankom 8. te direktive, u slučajevima iz stavka 1. tog članka, treba biti izvršena u najkraćem roku (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 46 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izricanje novčane kazne državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom podrazumijeva obvezu tog državljanina da napusti nacionalno državno područje u određenom roku, osim ako, prije isteka tog roka, njegov boravak regulira nacionalno tijelo. Nadležno tijelo obvezno donosi odluku o udaljavanju tek kada po isteku tog roka taj državljanin nije regulirao svoju situaciju niti se dobrovoljno vratio.
- 47 Kao prvo, iako se, u skladu s onim što je navedeno u točki 40. ove presude, Direktivi 2008/115 ne protivi to da pravo države članice kvalificira nezakoniti boravak kao kažnjivo djelo i predviđi sankcije kako bi se odvratio i kaznilo počinjenje takve povrede, takve sankcije ne mogu utjecati na primjenu zajedničkih standarda i postupaka utvrđenih Direktivom 2008/115 i time je lišiti njezina korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 48 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da izricanje novčane kazne samo po sebi ne može ometati postupak vraćanja utvrđen Direktivom 2008/115 jer ta kazna ne sprečava donošenje i provedbu odluke o vraćanju uz puno poštovanje uvjeta iz članaka 6. i 8. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2012., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 36.).
- 49 U ovom slučaju iz mjerodavnih nacionalnih propisa proizlazi da je novčana kazna izrečena državljaninu treće zemlje čiji je boravak kvalificiran kao nezakonit nužno popraćena obvezom tog državljanina da napusti nacionalno državno područje u određenom roku.
- 50 Kao drugo, što se tiče izvršenja obveze koja proizlazi iz odluke o vraćanju, Sud je presudio da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive 2008/115, prednost treba dati, osim u iznimnim slučajevima, dobrovoljnom ispunjenju te obveze (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 44. i navedenu sudsku praksu), a prisilno udaljavanje može se provesti samo kao krajnje rješenje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 252.).
- 51 Iako iz definicije pojma „dobrovoljni odlazak” u članku 3. točki 8. Direktive 2008/115 proizlazi da je cilj roka određenog u odluci o vraćanju omogućiti državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom da ispuni obvezu vraćanja koja se na njega odnosi, ipak valja utvrditi da se nijedna odredba te direktive ne protivi tomu da taj državljanin tijekom cijelog tog razdoblja pokuša regulirati svoj boravak.
- 52 Međutim, članak 6. stavak 4. Direktive 2008/115 državama članicama omogućuje da državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu području izdaju neovisnu dozvolu boravka ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga. 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.

- 53 Što se tiče trajanja roka koji se može odobriti zainteresiranoj osobi u svrhu dobrovoljnog izvršenja obveze vraćanja, članak 7. stavak 1. Direktive 2008/115 određuje da, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. i 4. tog članka, odluka o vraćanju u pravilu predviđa odgovarajuće vrijeme od sedam do trideset dana za dobrovoljni odlazak.
- 54 U tom pogledu, sukladno članku 7. stavku 2. te direktive, države članice, ako je potrebno, produljuju vrijeme za dobrovoljni odlazak za odgovarajuće razdoblje, uzimajući u obzir posebne okolnosti pojedinačnog slučaja, kao što su dužina boravka, djeca koja pohađaju školu i postojanje obiteljskih i društvenih veza. Ta odredba ne podvrgava tu mogućnost ponuđenu državama članicama nikakvu posebnom uvjetu.
- 55 Stoga, čak i pod pretpostavkom da državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom nije ispunio obvezu vraćanja u roku za dobrovoljni odlazak utvrđen u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2008/115, stavak 2. tog članka u određenim okolnostima svojstvenima svakom slučaju omogućuje da se odgodi trenutak izvršenja obveze vraćanja udaljavanjem.
- 56 Stoga, iako Direktiva 2008/115 ne uređuje vezu između postupka koji se odnosi na zahtjev za boravak u svrhu spajanja obitelji koji je podnio državljanin treće zemlje i postupka koji se odnosi na donošenje odluke o vraćanju ili udaljavanju, iz utvrđenja u točkama 51. i 55. ove presude ipak proizlazi da ta direktiva, u granicama utvrđenima u njezinu članku 7. stavcima 1. i 2., omogućuje državi članici da odgodi izvršenje obveze vraćanja državljanina treće države kad on zbog okolnosti svojstvenih svojem položaju nastoji regulirati svoj boravak, osobito zbog obiteljskih razloga.
- 57 Nadalje, u tom kontekstu valja podsjetiti na to da uvodna izjava 6. Direktive 2008/115 navodi osobito da sukladno općim načelima prava Unije odluke donesene u skladu s tom direktivom donose se u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija, što znači da bi ocjenjivanje trebalo uzeti u obzir i druge čimbenike, a ne samo činjenicu nezakonitog boravka. Posebice, kao što je Sud već presudio, poštovanje načela proporcionalnosti mora biti osigurano u svim fazama postupka vraćanja utvrđenima tom direktivom, uključujući fazu koja se odnosi na odluku o vraćanju, u okviru koje odnosna država članica mora odlučiti o dodjeli vremena za dobrovoljni odlazak iz članka 7. te direktive (vidjeti, u tom smislu, presudu od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 58 Slijedom toga, valja utvrditi da se Direktivi 2008/115 samo po sebi ne protivi to da država članica može, u nedostatku okolnosti iz članka 7. stavka 4. te direktive, kojima se opravdava neposredno udaljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom pod obvezom vraćanja, produljiti rok za dobrovoljni odlazak tog državljanina do okončanja postupka za legalizaciju njegovog boravka.
- 59 Međutim, u tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Suda, nacionalni propis ne može spriječiti primjenu zajedničkih standarda i postupaka utvrđenih Direktivom 2008/115 i time ugroziti koristan učinak te direktive, odgađanjem povratka osobe koja je bila predmet odluke o vraćanju (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 39. i 40. i navedenu sudsku praksu).
- 60 Stoga, kada je riječ o postupku vraćanja koji počinje izricanjem novčane kazne uz obvezu vraćanja te u kojem se provodi udaljavanje u slučaju da konkretni državljanin treće zemlje ne postupi u skladu s tom obvezom u roku koji mu je za to određen, važno je da taj rok ne dovede do kašnjenja koja bi Direktivu 2008/115 mogla lišiti njezina korisnog učinka.

- 61 Naime, kao što je to navedeno u točki 45. ove presude, obveza kojom članak 8. navedene direktive nalaže državama članicama da provedu udaljavanje mora biti ispunjena u najkraćem mogućem roku.
- 62 Konkretno, na dotičnoj je državi članici da osigura da svako produljenje vremena za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive 2008/115 bude ograničeno na primjereno razdoblje i, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. te direktive, nužno zbog okolnosti svakog pojedinog slučaja.
- 63 U ovom slučaju, podložno provjerama suda koji je uputio zahtjev, iz relevantnih španjolskih propisa proizlazi, s jedne strane, da trajanje razdoblja za dobrovoljni odlazak državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iznosi između sedam i trideset dana i, s druge strane, da se taj rok može razumno produljiti s obzirom na okolnosti slučaja, kao što su dužina boravka, uzdržavana djeca koja pohađaju školu ili druge obiteljske i društvene veze. Međutim, kad je takvo produljenje odobreno kako bi se uzeo u obzir zahtjev za legalizaciju konkretnog državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom, važno je da tako određen rok bude utvrđen u skladu sa zahtjevima iz prethodne točke.
- 64 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2008/115, osobito njezin članak 6. stavak 1. i njezin članak 8. stavak 1., u vezi s člankom 6. stavkom 4. i člankom 7. stavcima 1. i 2. te direktive, treba tumačiti na način da joj se ne protivi propis države članice kojim se sankcionira nezakonit boravak državljanina treće zemlje na državnom području te države članice, ako ne postoje otegotne okolnosti, najprije novčanom kaznom uz obvezu napuštanja državnog područja navedene države članice u određenom roku osim ako prije isteka tog roka boravak tog državljanina bude reguliran, a zatim, ako boravak navedenog državljanina ne bude reguliran, odlukom kojom se nalaže njegovo obvezno udaljavanje, pod uvjetom da je navedeni rok utvrđen u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 7. stavcima 1. i 2. navedene direktive.

Troškovi

- 65 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 (treće 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, osobito njezin članak 6. stavak 1. i njezin članak 8. stavak 1., u vezi s člankom 6. stavkom 4. i člankom 7. stavcima 1. i 2. te direktive, treba tumačiti na način da joj se ne protivi propis države članice kojim se sankcionira nezakonit boravak državljanina treće zemlje na državnom području te države članice, ako ne postoje otegotne okolnosti, najprije novčanom kaznom uz obvezu napuštanja državnog područja navedene države članice u određenom roku osim ako prije isteka tog roka boravak tog državljanina bude reguliran, a zatim, ako boravak navedenog državljanina ne bude reguliran, odlukom kojom se nalaže njegovo obvezno udaljavanje, pod uvjetom da je navedeni rok utvrđen u skladu sa zahtjevima predviđenima u članku 7. stavcima 1. i 2. navedene direktive.

Potpisi