



# Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
JEANA RICHARDA DE LA TOURA  
od 26. listopada 2023.<sup>1</sup>

**Predmet C-752/22**

**EP**  
**protiv**  
**Maahanmuuttovirasto**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika useljavanja – Direktiva 2003/109/EZ – Status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Uvjeti boravka osobe s dugotrajnim boravkom u drugoj državi članici – Članak 22. stavak 3. – Pojačana zaštita od protjerivanja – Državljanin treće zemlje sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici koji nezakonito boravi na državnom području druge države članice – Odluka o vraćanju uz koju je izrečena zabrana ulaska na državno područje zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 6. stavak 2. – Državljanin treće zemlje koji ima valjanu dozvolu boravka koju je izdala druga država članica”

## I. Uvod

1. Ima li državljanin treće zemlje koji je u jednoj državi članici stekao status osobe s dugotrajnim boravkom u skladu s Direktivom 2003/109/EZ<sup>2</sup> u drugoj državi članici, na čije je državno područje ušao protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena, pravo na pojačanu zaštitu od protjerivanja koja proizlazi iz članka 12. i članka 22. stavka 3. te direktive?

2. To je u biti pitanje koje se postavlja u ovom zahtjevu za prethodnu odluku.

3. Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između osobe EP, ruskog državljanina koji je stekao status osobe s dugotrajnim boravkom u Estoniji, i Maahanmuuttovirasta (Državni ured za imigraciju, Finska) (u daljnjem tekstu: Ured) u pogledu zakonitosti odluke o protjerivanju dotične osobe u Rusku Federaciju, uz koju je izrečena zabrana ulaska u schengensko područje (u daljnjem tekstu: sporna odluka), koja je zatim izmijenjena na način da se odnosi samo na državno područje.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> Direktiva Vijeća od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.), kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191. i ispravak SL 2022., L 173, str. 133.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/109)

Ured je donio tu odluku na temelju odredbi predviđenih Direktivom 2008/115/EZ<sup>3</sup>, ali Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) nastoji doznati je li Ured bio, suprotno tomu, dužan poduzeti mjere pojačane zaštite od protjerivanja koje su u korist državljana trećih zemalja sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom predviđene u članku 22. stavku 3. Direktive 2003/109.

4. U ovom se predmetu dakle Sudu ponovno postavlja pitanje o situaciji u kojoj je istom državljaninu treće zemlje istodobno jedna država članica izrekla zabranu ulaska, a druga država članica izdala valjanu dozvolu boravka<sup>4</sup>. U ovom slučaju, taj predmet baca svjetlo na poteškoće u pogledu ocjene područja primjene direktiva 2003/109 i 2008/115, koje je Komisija uostalom istaknula u okviru trenutačnog prijedloga preinake Direktive 2003/109<sup>5</sup>. Prijedlozima koje ona sada iznosi u tom pogledu želi se osigurati veća dosljednost između tih dvaju tekstova i njihova veća komplementarnost<sup>6</sup>.

5. U ovom ću mišljenju, koje je u skladu sa zahtjevom Suda usredotočeno na prvo prethodno pitanje, objasniti razloge zbog kojih smatram da se pravo na boravak izvedeno iz statusa osobe s dugotrajnim boravkom na koje ima pravo državljanin treće zemlje u prvoj državi članici i zaštita koja iz njega proizlazi, u drugoj državi članici mogu ostvariti samo ako je taj državljanin u njoj ishodio dozvolu boravka. Iz svoje ću analize izvesti zaključak da članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da se njime ne uređuju uvjeti pod kojima država članica donosi odluku o protjerivanju takvog državljanina u slučaju u kojem je on ušao na njezino državno područje protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Direktiva 2003/109

6. Člankom 1. Direktive 2003/109, naslovljenim „Predmet”, određuje se:

„Ova Direktiva utvrđuje:

- (a) uvjete pod kojima država članica odobrava i ukida status osobe s dugotrajnim boravkom i njemu pripadajuća prava državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njezinu državnom području; i

<sup>3</sup> Direktiva 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.)

<sup>4</sup> Pozadina ovog predmeta ista je kao i u predmetu u kojem je donesena presuda od 16. siječnja 2018., E (C-240/17, EU:C:2018:8), u kojem su činjenice slične jer je državljanin treće zemlje o kojem je riječ imao važeću dozvolu boravka izdanu u Španjolskoj u trenutku u kojem su finska tijela donijela odluku o njegovu vraćanju u zemlju podrijetla, izrekavši mu ustro zabranu ulaska u schengensko područje.

<sup>5</sup> Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2022. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (COM(2022) 650 final)

<sup>6</sup> Komisija među ostalim naglašava da bi se u preinaci Direktive 2003/109 „trebali [...] uzeti u obzir zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom uvedeni [Direktivom 2008/115]” (uvodna izjava 21.), čime predlaže da se upućuje izričito na potonju direktivu, što bi omogućilo točnije razlikovanje područja primjene svakog od tih dvaju tekstova.

(b) uvjete boravka za državljane trećih zemalja koji imaju status osobe s dugotrajnim boravkom, u državama članicama koje nisu odobrile taj status.”

7. Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, u točkama (b) do (d) glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚osoba s dugotrajnim boravkom’ znači svaki državljanin treće zemlje koji ima status osobe s dugotrajnim boravkom kako je predviđeno člancima 4. do 7.;

(c) ‚prva država članica’ znači država članica koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom;

(d) ‚druga država članica’ znači svaka država članica koja nije ona koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom i u kojoj ta osoba s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak”.

8. U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Područje primjene”, u stavku 1. određuje se:

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

9. Poglavlje II. Direktive 2003/109 obuhvaća članke 4. do 13. U njemu se navode uvjeti pod kojima država članica odobrava i ukida status osobe s dugotrajnim boravkom i njemu pripadajuća prava državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na njezinu državnom području, čemu je cilj potaknuti integraciju tih državljana radi promicanja ekonomske i socijalne kohezije, u skladu s uvodnim izjavama 4. i 6. te direktive.

10. U skladu s člankom 12. navedene direktive, naslovljenim „Zaštita od protjerivanja”:

„1. Države članice mogu odlučiti protjerati osobu s dugotrajnim boravkom samo ako predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti.

[...]

3. Prije donošenja odluke o protjerivanju osobe s dugotrajnim boravkom, države članice uzimaju u obzir sljedeće čimbenike:

(a) trajanje boravka na njihovom državnom području;

(b) dob dotične osobe;

(c) posljedice za dotičnu osobu i članove njezine obitelji;

(d) veze sa zemljom boravka ili nepostojanje veza sa zemljom podrijetla.

[...]”

11. Poglavlje III. Direktive 2003/109, naslovljeno „Boravak u drugim državama članicama”, obuhvaća članke 14. do 23. Njime se utvrđuju uvjeti pod kojima osoba s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak u državi članici koja nije ona koja joj je odobrila taj status kako bi se, u skladu s uvodnom izjavom 18. te direktive, doprinijelo učinkovitim stvaranju unutarnjeg tržišta kao područja u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba.

12. Člankom 14. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„Osoba s dugotrajnim boravkom stječe pravo na boravak na državnom području države članice koja joj nije odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom, za razdoblje duže od tri mjeseca, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u ovom poglavlju.”

13. Člankom 15. te direktive, naslovljenim „Uvjeti za boravak u drugoj državi članici”, u stavku 1. prvom podstavku određuje se:

„U najkraćem mogućem roku a najkasnije tri mjeseca nakon ulaska na državno područje druge države članice, osoba s dugotrajnim boravkom prijavljuje se kod nadležnih tijela te države članice za boravišnu dozvolu [dozvolu boravka].”

14. Člankom 22. Direktive 2003/109, naslovljenim „Ukidanje boravišne dozvole [dozvole boravka] i obveza ponovnog prihvata”, predviđa se:

„1. Sve dok državljanin treće zemlje nije stekao status osobe s dugotrajnim boravkom, druga država članica može odlučiti odbiti produženje ili ukinuti boravišnu dozvolu [dozvolu boravka] te obvezati dotičnu osobu i članove njezine obitelji, u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom, uključujući postupke udaljenja, da napuste njezino državno područje u sljedećim slučajevima:

- (a) iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti kako je definirano u članku 17.;
- (b) ako uvjeti predviđeni člancima 14., 15. i 16. više nisu ispunjeni;
- (c) ako državljanin treće zemlje ne boravi zakonito u dotičnoj državi članici.

2. Ako druga država članica donese jednu od mjera iz stavka 1., prva država članica bez odgode i bez formalnosti ponovno prihvaća osobu s dugotrajnim boravkom i članove njezine obitelji. Druga država članica o svojoj odluci obavješćuje prvu državu članicu.

3. Sve dok državljanin treće zemlje na stekne status osobe s dugotrajnim boravkom i ne dovodeći u pitanje obvezu ponovnog prihvata iz stavka 2., druga država članica može donijeti odluku o udaljenju državljanina treće zemlje s područja [Europske] [u]nije, u skladu s i prema jamstvima iz članka 12., iz ozbiljnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti.

U takvim slučajevima, pri donošenju navedene odluke druga država članica savjetuje se s prvom državom članicom.

Kada druga država članica donosi odluku o udaljenju dotičnog državljanina treće zemlje, poduzima sve primjerene mjere za učinkovitu provedbu te odluke. U takvim slučajevima druga država članica dostavlja prvoj državi članici odgovarajuće podatke u pogledu provedbe odluke o udaljenju.

[...]

4. Odluka o udaljenju ne smije biti popraćena stalnom zabranom boravka u slučajevima iz stavka 1. točaka (b) i (c).

5. Obveza ponovnog prihvata iz stavka 2. ne dovodi u pitanje mogućnost preseljenja osobe s dugotrajnim boravkom i članova njezine obitelji u treću državu članicu.”

## 2. Direktiva 2008/115

15. Članak 3. Direktive 2008/115 glasi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. [Uredbe (EZ) br. 562/2006<sup>7</sup>] ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici;

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

- njegovu ili njezinu državu podrijetla, ili
- državu tranzita u skladu sa sporazumima Zajednice ili bilateralnim sporazumima o ponovnom primitku ili drugim sporazumima, ili
- drugu treću zemlju u koju se konkretni državljanin treće zemlje dobrovoljno odluči vratiti i u kojoj će on ili ona biti prihvaćeni;

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

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

6. ‚zabrana ulaska’ znači upravna ili sudska odluka ili akt kojim se zabranjuju ulazak i boravak na državnom području države članice za određeno vrijeme, zajedno s odlukom o vraćanju;

[...]

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

[...]

<sup>7</sup> Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19. svezak 10., str. 61.). Ta je uredba stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.).

16. U članku 6. te direktive, koji se odnosi na odluke o vraćanju kojima se okončava nezakonit boravak, određuje se:

„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 boravi 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.

[...]”

### **B. Finsko pravo**

17. Ulkomaalaislaki 301/2004 (Zakon o strancima) od 30. travnja 2004. u članku 11. prvom stavku propisuje da strancu može biti odobren prihvata na finsko državno područje pod uvjetom da mu nije određena zabrana ulaska (točka 4.) i da ga se ne smatra prijetnjom javnom poretku i javnoj sigurnosti (točka 5.).

18. Na temelju članka 149.b tog zakona, državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području ili čiji je zahtjev za dozvolu boravka odbijen, a ima valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje mu omogućuje pravo na boravak koje je izdala druga država članica, dužan je bez odgode otići na državno područje te druge države članice. Ako taj državljanin ne postupi u skladu s tom obvezom ili ako se njegov trenutčan odlazak zahtijeva zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti, donijet će se odluka o njegovu protjerivanju.

### **III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja**

19. Činjenični kontekst određuju dva različita razdoblja.

20. Prvo je razdoblje prije nego što je Republika Estonija, 12. srpnja 2019., osobi o kojoj je riječ, ruskom državljaninu s važećom putovnicom, odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom.

21. Nesporno je da je tijekom tog razdoblja ta osoba u više navrata ušla na finsko državno područje, gdje su u pogledu nje donesene četiri odluke o protjerivanju u Estoniju, redom 9. veljače 2017., 16. ožujka 2017., 26. studenoga 2018. i 8. srpnja 2019. Te su odluke donesene nakon što je dotična osoba počinila više kaznenih djela, odnosno upravljala vozilom pod izrazitim utjecajem alkohola, upravljala vozilom bez vozačke dozvole i, naposljetku, povrijedila zabranu ulaska. Također se sumnjiči za tešku krađu, krivotvorenje i lažno predstavljanje. S obzirom na prirodu njezinih kriminalnih aktivnosti i njihovo ponavljanje, nadležna su je nacionalna tijela smatrala prijetnjom za javni poredak i javnu sigurnost te joj je zbog toga uz tri od navedene odluke izrečena zabrana ulaska na finsko državno područje.

22. Drugo je razdoblje ono u kojem je Republika Estonija dotičnoj osobi odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom te dozvolu boravka na temelju toga, na razdoblje od pet godina, odnosno od 12. srpnja 2019. do 12. srpnja 2024. Taj je status dakle odobren iako je Finska Država toj osobi već bila izrekla zabranu ulaska na državno područje, koja je bila na snazi<sup>8</sup>.

23. Nakon sveobuhvatne ocjene njezine situacije, čiji su elementi sadržani u nacionalnom spisu kojim Sud raspoložuje, Ured dotičnoj osobi 19. studenoga 2019. nije dopustio da se dobrovoljno vrati u Estoniju te je donio spornu odluku<sup>9</sup>. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je spornom odlukom određeno da se dotična osoba protjera u njezinu zemlju podrijetla, odnosno Rusku Federaciju, i da joj je uz nju izrečena zabrana ulaska za cijelo schengensko područje na razdoblje od četiri godine, s obzirom na prijetnju koju ta osoba predstavlja za javni poredak i javnu sigurnost. Ta je odluka donesena na temelju Direktive 2008/115 jer je Ured smatrao da je EP osoba s „nezakonitim boravkom” na državnom području u smislu članka 3. točke 2. te direktive s obzirom na to da je ušla na to područje protivno zabranama ulaska koje su joj prethodno izrečene. Odmah ću pojasniti da takvu odluku, prema mojem mišljenju, treba smatrati „odlukom o vraćanju” u smislu članka 3. točke 4. navedene direktive. Naime, u kontekstu te direktive, vraćanje se u njezinu članku 3. točki 3. definira kao postupak u okviru kojeg državljanin treće zemlje mora otići u neku treću zemlju ili zemlju tranzita ili se vratiti u svoju zemlju podrijetla, odnosno mora napustiti područje Unije.

24. Iz nacionalnog spisa proizlazi i da je istog dana, 19. studenoga 2019., Ured pokrenuo postupak savjetovanja, predviđen u članku 25. stavku 2. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma<sup>10</sup>, s Republikom Estonijom, u okviru kojeg se od te države članice tražilo da zauzme stajalište o mogućnosti da se dotičnoj osobi ukine dozvola boravka za osobu s dugotrajnim boravkom. Republika Estonija je 9. prosinca 2019. obavijestila Finsku da se ta dozvola neće ukinuti. U tim je okolnostima Ured preinačio zabranu ulaska za cijelo schengensko područje u zabranu ulaska isključivo za državno područje, u skladu s člankom 25. stavkom 2. drugim podstavkom te konvencije<sup>11</sup>.

25. Osoba EP protjerana je 24. ožujka 2020. u Rusku Federaciju. Ponovno je ušla na finsko državno područje, odakle je, 8. kolovoza 2020. i 16. studenoga 2020., protjerana u Estoniju.

26. Budući da je Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska) odbio njegovu tužbu protiv sporne odluke, tužitelj je zahtijevao ukidanje te presude pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud).

27. S obzirom na činjenični kontekst ovog predmeta i osobito činjenicu da je osoba EP u Estoniji stekla status osobe s dugotrajnim boravkom, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati je li Ured u svrhu donošenja sporne odluke bio dužan poduzeti mjere pojačane zaštite od protjerivanja utvrđene Direktivom 2003/109.

<sup>8</sup> Na temelju članka 11. stavka 4. Direktive 2008/115, estonska su se tijela prije odobrenja statusa o kojem je riječ bila dužna savjetovati s finskim tijelima kako bi uzela u obzir njihove interese.

<sup>9</sup> Sud je u presudi od 16. siječnja 2018., E (C-240/17, EU:C:2018:8, t. 46.) utvrdio da u situaciji u kojoj državljanin treće zemlje koji ima dozvolu boravka koju je izdala jedna država članica nezakonito boravi na području druge države članice, istomu valja dopustiti da otputuje u državu članicu koja mu je izdala dozvolu boravka, a ne ga odmah obvezati na vraćanje u zemlju podrijetla, *osim ako, posebice, to ne zahtijevaju javni poredak ili nacionalna sigurnost*.

<sup>10</sup> Konvencija od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.), koja je potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. te je stupila na snagu 26. ožujka 1995.

<sup>11</sup> Vidjeti također presudu od 16. siječnja 2018., E (C-240/17, EU:C:2018:8, t. 58.).

28. Taj sud smatra, kao prvo, da se na temelju članka 3. stavka 1. Direktive 2003/109 ne može nedvojbeno utvrditi je li situacija poput one u ovom slučaju obuhvaćena područjem primjene te direktive. Naime, iako je boravak osobe EP u Estoniji zakonit jer se temelji na njezinu statusu osobe s dugotrajnim boravkom koji joj je odobrila ta država članica, njezin boravak u Finskoj, međutim, to nije, s obzirom na to da nije podnijela zahtjev za dozvolu boravka na temelju odredbi poglavlja III. navedene direktive i da joj je izrečena zabrana ulaska na državno područje te države članice.

29. Navedeni sud kao drugo smatra da Zakon o strancima ne sadržava odredbe kojima se izričito prenosi članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 kad je riječ o protjerivanju iz Finske na područje izvan Unije državljanina treće zemlje kojem je druga država članica izdala dozvolu boravka za osobu s dugotrajnim boravkom. Stoga se postavlja pitanje jesu li članak 12. stavci 1. i 3. i članak 22. stavak 3. te direktive u smislu sudske prakse Suda bezuvjetni i dovoljno precizni s obzirom na svoj sadržaj da bi se državljanin treće zemlje mogao na njih pozvati protiv države članice.

30. U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se Direktiva 2003/109 na protjerivanje s područja Europske unije osobe koja je ušla na državno područje države članice za vrijeme važenja zabrane ulaska koja joj je izrečena i čiji je boravak u toj državi članici stoga bio nezakonit na temelju nacionalnog prava, a koja u toj državi članici nije podnijela zahtjev za dozvolu boravka ako je toj osobi u drugoj državi članici izdana dozvola boravka za državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Jesu li članak 12. stavci 1. i 3. i članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 bezuvjetni i dovoljno precizni s obzirom na svoj sadržaj kako bi se državljanin treće zemlje mogao na njih pozvati protiv države članice?”

31. Pisana očitovanja podnijele su finska vlada i Komisija.

#### **IV. Analiza**

32. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud primjenjuje li se članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109, na temelju kojeg državljanin treće zemlje koji u prvoj državi članici ima status osobe s dugotrajnim boravkom u drugoj državi članici ima pravo na pojačanu zaštitu od protjerivanja predviđenu člankom 12. te direktive, ako je taj državljanin ušao na državno područje druge države članice protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

33. Prije analize teksta članka 22. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2003/109 te strukture i cilja poglavlja III. te direktive, čiji je taj članak dio, najprije valja razjasniti koja su područja primjene Direktive 2008/115 i Direktive 2003/109.



### A. Područja primjene Direktive 2008/115 i Direktive 2003/109

34. Iz naslova, kao i iz teksta njezina članka 1. proizlazi da se Direktivom 2008/115 utvrđuju zajednički standardi i postupci koje svaka država članica treba primjenjivati za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak.

35. Tako iz članka 2. stavka 1. te direktive jasno proizlazi da se ona primjenjuje na „državljanu trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice”<sup>12</sup>.

36. Pojam „nezakonit boravak” definiran je u članku 3. točki 2. Direktive 2008/115 kao „nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. [Uredbe br. 562/2006<sup>13</sup>] ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici”. S obzirom na to da je državljanin treće zemlje koji uđe na državno područje države članice protivno njemu izrečenoj zabrani ulaska na to područje očito prisutan na navedenom području, on u njoj zbog same te činjenice nezakonito boravi u smislu članka 3. točke 2. te direktive i potpada pod područje primjene navedene direktive, u skladu s njezinim člankom 2.<sup>14</sup> U članku 6. Direktive 2008/115 navode se zatim standardi i postupci koji se primjenjuju na „odluku o vraćanju” kojom se taj državljanin obvezuje na vraćanje, bilo dobrovoljno bilo prisilno, među ostalim u svoju zemlju podrijetla<sup>15</sup>. U članku 6. stavku 2. te direktive predviđene su posebne odredbe koje se primjenjuju na državljanina treće zemlje koji ima valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje mu omogućuje pravo na boravak koje je izdala druga država članica.

37. Međutim, iz članka 4. stavka 2. Direktive 2008/115 proizlazi da njezina primjena „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”. Naime, kao što je na to podsjetio Sud, cilj te direktive nije usklađivanje svih propisa država članica koji se odnose na boravak stranaca<sup>16</sup>.

38. U tom je pogledu nedvojbeno da su pravila navedena u Direktivi 2003/109 dio te pravne stečevine i da su njima predviđene povoljnije odredbe za državljanu trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, na način da im se omogućuje pojačana zaštita od protjerivanja te – u određenim slučajevima mobilnosti unutar Unije – postupak ponovnog prihvata između država članica. Kao što to Komisija naglašava u svojem Priručniku o vraćanju, ta je direktiva *lex specialis* „koj[i] se prvenstveno mor[a] primjenjivati u slučajevima izričito obuhvaćenima naveden[om] direktiv[om]”<sup>17</sup>.

39. Područje primjene Direktive 2003/109 određuje se u njezinu članku 3. stavku 1., u kojem se navodi da se ona „primjenjuje na državljanu trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području države članice”. Dok god državljanin treće zemlje ima status osobe s dugotrajnim boravkom u nekoj državi članici, koji je usto potvrđen dozvolom boravka dobivenom na temelju

<sup>12</sup> U članku 2. stavku 2. Direktive 2008/115 navode se razlozi zbog kojih države članice mogu odlučiti izuzeti državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iz područja primjene te direktive, međutim, treba utvrditi da među tim razlozima nije taj da osoba ima valjanu dozvolu boravka u drugoj državi članici.

<sup>13</sup> Vidjeti bilješku 7. ovog mišljenja.

<sup>14</sup> Vidjeti presudu od 7. lipnja 2016., *Affum* (C-47/15, EU:C:2016:408, t. 48.).

<sup>15</sup> Vidjeti članak 3. točke 3. i 4. Direktive 2008/115.

<sup>16</sup> Vidjeti presudu od 8. svibnja 2018., *K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji)* (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 44. i navedena sudska praksa).

<sup>17</sup> Vidjeti točku 5.8. tog Priručnika o vraćanju, koji se nalazi u prilogu Preporuci Komisije (EU) 2017/2338 od 16. studenoga 2017. za uspostavu zajedničkog „Priručnika o vraćanju” koji trebaju upotrebljavati nadležna tijela država članica pri izvršavanju zadaća povezanih s vraćanjem (SL 2017., L 339, str. 83.). Kao što to proizlazi iz točke 2. te preporuke, taj priručnik treba služiti nadležnim tijelima država članica kao glavni alat za izvršavanje zadaća povezanih s vraćanjem državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

toga, i dok se god taj status formalno ne ukine, taj državljanin zakonito boravi na državnom području države članice. U ovom slučaju, osoba EP doista je obuhvaćena područjem primjene te direktive te stoga, u Estoniji, mora imati prava koja proizlaze iz statusa osobe s dugotrajnim boravkom, koja se navode u poglavlju II. navedene direktive, među kojima je pravo na pojačanu zaštitu od protjerivanja predviđenu u njezinu članku 12.<sup>18</sup>

40. Kad je pak riječ o uvjetima boravka tog državljanina u državi članici koja nije ona koja mu je odobrila navedeni status, oni se navode u poglavlju III. Direktive 2003/109. Međutim, nijedan se od tih uvjeta ne odnosi na situaciju poput one o kojoj je riječ, u kojoj državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici nema izvedeno pravo na boravak u državi članici na čije državno područje ulazi, protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

41. Ta se ocjena temelji na doslovnom tumačenju članka 22. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2003/109, kao i na sustavnoj, kontekstualnoj i teleološkoj analizi te direktive.

### **B. Tekst članka 22. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2003/109**

42. U članku 22. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2003/109 navodi se načelo prema kojem „[s]ve dok državljanin<sup>[19]</sup> treće zemlje na stekne status osobe s dugotrajnim boravkom i ne dovodeći u pitanje obvezu ponovnog prihvata iz stavka 2.<sup>[20]</sup>, druga država članica može donijeti odluku o udaljenju državljanina treće zemlje s područja Unije, u skladu s i prema jamstvima iz članka 12., iz ozbiljnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti”.

43. Upotreba veznika „sve dok” u izrazu „[s]ve dok državljanin treće zemlje ne stekne status osobe s dugotrajnim boravkom” ne omogućuje točno određivanje osobnog područja primjene članka 22. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2003/109.

44. Točno je da taj izraz pokazuje jasnu namjeru zakonodavca Unije da iz područja primjene te odredbe isključi državljanina treće zemlje sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici koji stekne taj status u drugoj državi članici<sup>21</sup>. Međutim, na temelju navedenog izraza ne može se utvrditi od kojeg trenutka taj državljanin može dobiti tu zaštitu na državnom području te druge države članice: je li dovoljno da ima status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici, i to neovisno o trajanju i uvjetima njegova boravka na državnom području te druge države članice, ili se pak zahtijeva da je u toj državi članici podnio zahtjev za dozvolu boravka ili da u njoj ima dozvolu boravka?

45. Smatram da i u tom smislu treba tumačiti osobno područje primjene članka 22. stavka 3. prvog podstavka te direktive.

<sup>18</sup> Vidjeti također uvodnu izjavu 16. Direktive 2003/109.

<sup>19</sup> Moje isticanje. U verziji te odredbe na francuskom jeziku upotrijebljen je izraz „résident de pays tiers” (rezident treće zemlje), dok se u članku 22. stavku 1. navedene direktive koristi izraz „ressortissant d’un pays tiers” (državljanin treće zemlje). U ostalim se jezičnim verzijama u obama stavicama koristi isti izraz, na primjer u verziji na španjolskom („el nacional de un tercer país”), njemačkom („Drittstaatsangehörige”), engleskom („the third-country national”), talijanskom („il cittadino di un paese terzo”) ili pak slovenskom jeziku („državljan tretje države”).

<sup>20</sup> Komisija je u svojem Izvješću Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni [Direktive 2003/109] od 28. rujna 2011. (COM(2011) 585 *final*) naglasila da je „Direktiva [2008/115] utjecala na članak 22. stavke 2. i 3., s obzirom na to da, u skladu s člankom 6. te direktive, državljani trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice a imaju valjanu dozvolu boravka koju je izdala druga država članica moraju bez odgode otići na državno područje te druge države članice. Države članice mogu donijeti odluku o vraćanju državljanina treće zemlje samo ako on ne postupi u skladu s tom obvezom” (t. 3.9.).

<sup>21</sup> Taj državljanin ima pravo na zaštitu povezanu sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom, predviđenu u članku 12. Direktive 2003/109.

46. Kao prvo, u samom tekstu te odredbe zakonodavac Unije upućuje na obveze „druge države članice”. Taj je pojam definiran u članku 2. točki (d) Direktive 2003/109 kao „svaka država članica koja nije ona koja je državljaninu treće zemlje po prvi put odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom i u kojoj ta osoba s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak”<sup>22</sup>. Upotreba indikativa prezenta („ostvaruje”), a ne kondicionala („ostvarivala bi”) upućuje na to da državljanin treće zemlje mora trenutno ostvarivati izvedeno pravo na boravak u drugoj državi članici. Kao što to pokazuju članak 14. stavak 1. i uvodna izjava 21. te direktive, ostvarivanje tog prava na boravak pretpostavlja pak da taj državljanin ispunjava uvjete navedene u poglavlju III. navedene direktive<sup>23</sup>.

47. Kao drugo, iz teksta članka 22. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2003/109 proizlazi da se odluku o protjerivanju državljanina treće zemlje „s područja Unije” donosi „u skladu s i prema jamstvima iz članka 12. [te direktive], iz ozbiljnih razloga javnog poretka ili javne sigurnosti”. To podrazumijeva da se taj državljanin može protjerati samo ako predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti, da se odluka o protjerivanju ne može opravdati ekonomskim razlozima i da su nadležna tijela druge države članice, prije donošenja takve odluke, dužna uzeti u obzir trajanje njegova boravka na državnom području, njegovu dob, posljedice protjerivanja za njega i članove njegove obitelji, njegove veze sa zemljom boravka ili nepostojanje veza sa zemljom podrijetla<sup>24</sup>. Prema tome, dodjeljivanje te znatno pojačane razine zaštite od protjerivanja temelji se na objektivnim razlozima koji su povezani sa stupnjem integracije osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici o kojoj je riječ, na osnovi njezina statusa osobe s dugotrajnim boravkom (članak 12. Direktive 2003/109), te u drugoj državi članici, na osnovi ostvarivanja izvedenog prava na boravak koje ima na temelju svojeg statusa (članak 22. te direktive). Stoga se takva zaštita ne može opravdati kad je riječ o državljaninu treće zemlje s dugotrajnim boravkom koji nema takvo izvedeno pravo na boravak u državi članici na čije državno područje ulazi, zato što mu je izrečena zabrana ulaska zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

48. To tumačenje potvrđuju struktura i cilj odredbi navedenih u poglavlju III. Direktive 2003/109.

### ***C. Struktura i cilj poglavlja III. Direktive 2003/109***

49. Kao što to pokazuje njegov naslov, poglavljem III. Direktive 2003/109 utvrđuju se uvjeti pod kojima državljanin treće zemlje sa statusom osobe s dugotrajnim boravkom ostvaruje pravo na boravak u drugim državama članicama osim one koja mu je odobrila taj status, i to kako bi se doprinijelo učinkovitom stvaranju unutarnjeg tržišta kao područja u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba<sup>25</sup>. Njime je u pogledu prava tog državljanina u drugim državama članicama predviđen stupnjevit sustav, koji može dovesti do priznavanja prava na stalni boravak odobravanjem navedenog statusa u jednoj od tih država.

<sup>22</sup> Moje isticanje

<sup>23</sup> Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje dozvole boravka u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:244, t. 40. i 41.) i presudu od 29. lipnja 2023., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje boravišne dozvole u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525, t. 57. i navedena sudska praksa).

<sup>24</sup> Vidjeti presudu od 9. veljače 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i dr. (Oduzimanje prava na boravak turskom radniku) (C-402/21, EU:C:2023:77, t. 71. i navedena sudska praksa).

<sup>25</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 18. te direktive.

50. Pravo na boravak u razdoblju duljem od tri mjeseca<sup>26</sup> koje se priznaje u drugoj državi članici pravo je izvedeno iz statusa osobe s dugotrajnim boravkom stečenog u prvoj državi članici. Stoga upravo zato što je prva država članica dotičnoj osobi odobrila taj status na temelju članka 4. Direktive 2003/109 druga država članica može materijalizirati to izvedeno pravo na boravak na način da joj, u skladu s člankom 14. stavkom 1. te direktive, izda dozvolu boravka<sup>27</sup>. U tu svrhu osoba s dugotrajnim boravkom mora podnijeti zahtjev u skladu s člankom 15. navedene direktive i pod uvjetima navedenim u člancima 16. do 19. te direktive. Jedan je od tih uvjeta taj da ne predstavlja prijetnju javnom poretku ili javnoj sigurnosti<sup>28</sup>. Dok se u članku 20. Direktive 2003/109 navode postupovna jamstva koja osoba s dugotrajnim boravkom mora imati u slučaju odbijanja njezina zahtjeva za dozvolu boravka, u članku 21. te direktive propisuje se kakav joj tretman treba osigurati u toj drugoj državi članici u slučaju da joj ta dozvola bude odobrena.

51. Na te se odredbe logično nastavlja članak 22. Direktive 2003/109, jasno naslovljen „Ukidanje boravišne dozvole [dozvole boravka] i obveza ponovnog prihvata”. Komisija u svojem izvješću o primjeni te direktive navodi da se u tom članku iznose uvjeti pod kojima druga država članica može donijeti odluku o protjerivanju osobe s dugotrajnim boravkom koja u toj državi članici ima dozvolu boravka, ali još nije stekla status osobe s dugotrajnim boravkom<sup>29</sup> predviđen člankom 23. navedene direktive.

52. Članak 22. Direktive 2003/109 stoga se očito odnosi na osobu s dugotrajnim boravkom koja je stvarno započela postupak integracije u drugoj državi članici ostvarivanjem izvedenog prava na boravak koje ima na temelju svojeg statusa. Stavkom 3. tog članka želi se, uostalom, zajamčiti učinkovitost tog prava na boravak, na način da se od druge države članice zahtijeva da toj osobi dodijeli pojačanu zaštitu od protjerivanja u slučaju da ona predstavlja prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti, i to po uzoru na onu koju ima na temelju svojeg statusa u prvoj državi članici.

53. Međutim, u situaciji kao što je ona u glavnom postupku državljanin treće zemlje s dugotrajnim boravkom nema pravo ulaska u državu članicu o kojoj je riječ zbog pravnih učinaka zabrane ulaska koja mu je izrečena. On, *a fortiori*, ne može u toj državi članici dobiti dozvolu boravka na temelju izvedenog prava zbog toga što predstavlja prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti, i to u skladu s člankom 17. Direktive 2003/109. U tim okolnostima smatram da ne može imati pravo na znatno pojačanu razinu zaštite od protjerivanja koja je predviđena člankom 22. stavkom 3. te direktive.

54. Čini mi se da je takvo tumačenje u skladu s ciljem Direktive 2003/109. Naime, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 4., 6. i 12. te direktive, status osobe s dugotrajnim boravkom trebao bi biti stvarni instrument za integraciju državljanina treće zemlje u društvo u kojem živi, a ta je integracija ključni element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja Unije<sup>30</sup>. Usto, podsjećam na to da, u skladu s uvodnom izjavom 18. navedene direktive, pravo na boravak

<sup>26</sup> Vidjeti članak 14. stavak 1. Direktive 2003/109.

<sup>27</sup> Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje dozvole boravka u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:244, t. 40. i 41.) i presudu od 29. lipnja 2023., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Produženje boravišne dozvole u drugoj državi članici) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525, t. 57. i navedena sudska praksa).

<sup>28</sup> Kao što to zakonodavac Unije naglašava u uvodnoj izjavi 21. Direktive 2003/109, država članica u kojoj osoba s dugotrajnim boravkom namjerava ostvariti svoje pravo na boravak treba imati mogućnost provjere ispunjava li dotična osoba uvjete za boravljenje na njezinu državnom području i predstavlja li ona prijetnju javnom poretku, javnoj sigurnosti ili javnom zdravlju.

<sup>29</sup> Vidjeti izvješće navedeno u bilješki 20. ovog mišljenja, t. 3.9.

<sup>30</sup> Iz uvodne izjave 22. Direktive 2003/109 proizlazi da zakonodavac Unije upravo s ciljem da se zajamči učinkovitost tog izvedenog prava na boravak zahtijeva od druge države članice da osobi s dugotrajnim boravkom jamči tretman jednak onomu koji mu je odobren u prvoj državi članici. Vidjeti također presudu od 4. lipnja 2015., P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 46. i navedena sudska praksa).

koje osoba s dugotrajnim boravkom ima u državi članici koja nije ona koja joj je odobrila taj status treba doprinijeti učinkovitom stvaranju unutarnjeg tržišta kao područja u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba.

55. Međutim, očito je da, u situaciji iz glavnog postupka, činjenica da su joj estonska tijela odobrila status osobe s dugotrajnim boravkom dotičnoj osobi ne omogućuje da od finskih tijela zahtijeva znatno pojačanu razinu zaštite od protjerivanja predviđenu člankom 22. stavkom 3. te direktive, nakon što je na finsko državno područje ušla kršeći naočigled zabranu ulaska koja joj je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti te zbog toga nema pravo na boravak u toj državi članici. Kada bi to bio slučaj, to bi značilo da se ne priznaje, s jedne strane, sustav uspostavljen Direktivom 2003/109, na temelju kojeg državljanin treće zemlje ostvaruje prava i pogodnosti koje ovise o njegovoj integraciji u društvo i prve i druge države članice te, s druge strane, pravni učinci odluka o zabrani ulaska koje je izrekla država članica.

56. S obzirom na sve te elemente, smatram da članak 22. stavak 3. Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji, iako je stekao status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici, nema pravo na boravak u državi članici na čije državno područje ulazi protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti.

57. Taj državljanin i dalje može ostvarivati prava koja ima na temelju svoje dozvole boravka osobe s dugotrajnim boravkom tako da naknadno ode na državno područje prve države članice.

58. Država članica na čijem se državnom području nalazi navedeni državljanin stoga mora primijeniti postupak vraćanja predviđen Direktivom 2008/115, osobito njezinim člankom 6. stavkom 2.

59. Naime, podsjećam na to da se člankom 6. te direktive utvrđuju standardi i postupci koji se primjenjuju na odluke o vraćanju državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na državnom području države članice. Članak 6. stavak 2. navedene direktive odnosi se na posebnu situaciju u kojoj taj državljanin ima valjanu dozvolu boravka ili drugo odobrenje koje mu omogućuje pravo na boravak koje je izdala druga država članica. U skladu s tom odredbom, država članica na čijem državnom području taj državljanin nezakonito boravi treba donijeti odluku o vraćanju samo ako dotična osoba odbije odmah otići na državno područje države članice koja mu je izdala dozvolu boravka ili ako se njegov odlazak zahtijeva odmah zbog razloga javnog poretka ili nacionalne sigurnosti<sup>31</sup>.

## V. Zaključak

60. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje koje je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) odgovori na sljedeći način:

Članak 22. stavak 3. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljanina trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011.,

<sup>31</sup> Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. siječnja 2018., E (C-240/17, EU:C:2018:8, t. 45.) i rješenje od 26. travnja 2023., Migrationsverket (C-629/22, EU:C:2023:365, t. 20., 22. i 33. te navedena sudska praksa).

treba tumačiti na način da se:

- ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji, iako je stekao status osobe s dugotrajnim boravkom u prvoj državi članici, nema pravo na boravak u državi članici na čije državno područje ulazi protivno zabrani ulaska koja mu je izrečena zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti;
- taj državljanin i dalje može ostvarivati prava koja ima na temelju svoje dozvole boravka osobe s dugotrajnim boravkom tako da naknadno ode na državno područje prve države članice.