



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

1. listopada 2015. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Odluka o vraćanju kojoj je pridodana zabrana ulaska u trajanju od tri godine – Povreda zabrane ulaska – Državljanin treće zemlje koji je prethodno udaljen – Zatvorska kazna u slučaju ponovnog nezakonitog ulaska na državni teritorij – Usklađenost“

U predmetu C-290/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je podnio sud u Firenci (Tribunale di Firenze, Italija), odlukom od 22. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 12. lipnja 2014., u kaznenom postupku protiv

Skerdjana Celaja,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. D'Ascia, *avvocato dello Stato*
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata
- za njemačku vladu, T. Henze, u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, M. Michelogiannaki, u svojstvu agenta,
- za norvešku vladu, E. Widsteen i K. Moen, u svojstvu agenata,
- za švicarsku vladu, E. Bichet, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju M. Condou-Durande i A. Aresu, u svojstvu agenata,

* Izvorni jezik: talijanski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. travnja 2015.,

donosi sljedeću

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 L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog progona pokrenutog protiv S. Celaja, albanskog državljanina, nakon njegova ulaska na talijansko državno područje protivno zabrani ulaska na to područje u trajanju od tri godine.

Pravni okvir

Konvencija o statusu izbjeglica

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. [Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)], stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 Članak 31. stavak 1. Ženevske konvencije glasi:

„Države ugovornice neće izreći kazne zbog nezakonitog ulaska ili boravka na svojem području izbjeglicama koje su došle izravno s područja gdje je ugrožen njihov život ili sloboda u smislu članka 1., a ušle su ili se nalaze na njezinom području bez dozvole i pritom su se bez odgode javile vlastima, te predočile valjane razloge zbog nezakonitog ulaska ili boravka.“

Direktiva 2008/115

- 5 Uvodne izjave 1., 4., 14. i 23. Direktive 2008/115 glase:

„(1) Europsko je vijeće u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. uspostavilo usklađen pristup na području imigracije i azila, koji istodobno stvara zajednički sustav azila, zakonsku imigracijsku politiku i borbu protiv nezakonite imigracije.

[...]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(14) Učinci nacionalnih mjera za vraćanje trebali bi imati europsku dimenziju ustanovljavanjem zabrana ulaska i boravka na području svih država članica.[...]

[...]

(23) Primjena ove direktive ne dovodi u pitanje obveze koje proizlaze iz Ženevske konvencije [...]"

6 Članak 1. te direktive naslovljen „Predmet“ glasi:

„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.“

7 Članak 8. navedene direktive pod naslovom „Udaljavanje“ određuje:

„1. 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.

2. Ako je država članica odobrila u skladu s člankom 7. vrijeme za dobrovoljni odlazak, odluka o vraćanju može se izvršiti samo nakon proteka tog vremena, osim ako se pojavi opasnost iz članka 7. stavka 4. tijekom tog vremena.

3. Države članice mogu donijeti posebne upravne ili sudske odluke ili akte u kojima se nalaže udaljavanje.

4. Kada države članice – kao posljednje sredstvo – primjenjuju prisilne mjere za provođenje udaljavanja državljanina treće zemlje koji se opire udaljavanju, takve su mjere proporcionalne i ne prekoračuju razumnu silu. One se provode na način predviđen nacionalnim zakonodavstvom u skladu s temeljnim pravima i uz poštovanje dostojanstva i fizičkog integriteta konkretnog državljanina treće zemlje.

5. Prilikom udaljavanja u zračnom prometu, države članice uzimaju u obzir Zajedničke smjernice o sigurnosnim odredbama za zajedničko udaljavanje u zračnom prostoru koje su priložene Odluci 2004/573/EZ.

6. Države članice osiguravaju učinkovit sustav nadzora prisilnog vraćanja.“

8 Članak 11. iste direktive formuliran je na sljedeći način:

„1. Odlukama o vraćanju pridodaje se zabrana ulaska:

a) ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak, ili

b) ako nije poštovana obveza vraćanja.

U drugim se slučajevima odlukama o vraćanju može pridodati zabrana ulaska.

[...]"

Talijansko pravo

- 9 Članak 13. stavak 13. Zakonodavnog dekreta br. 286 koji sadržava pročišćeni tekst odredaba iz područja imigracije i pravila o statusu stranca (decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) od 25. srpnja 1998. (redovni dodatak GURI-ju br. 191 od 18. kolovoza 1998., u daljnjem tekstu: zakonodavni dekret br. 286/1998) glasi:

„Državljanin treće zemlje protiv kojeg je donesena odluka o obvezi napuštanja područja ne smije ponovno ući na državno područje bez posebnog odobrenja Ministarstva za unutarnje poslove [ministro dell’Interno]. U slučaju povrede tog pravila, stranom državljaninu izreći će se kazna zatvora u trajanju od jedne do četiri godine te će se isti udaljiti uz trenutnu deportaciju. [...]“

- 10 Članak 13. stavak 13^{ter} Zakonodavnog dekreta br. 286/1998 određuje:

„Zbog počinjenja kaznenih djela iz stavaka 13. i 13^{bis} počinitelj će se obvezno uhititi čak i kad nije zatečen u kaznenom djelu, te će se progon provesti po hitnom postupku.“

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 11 Službenici policijske uprave u Pontassievu uhitili su S. Celaja 26. kolovoza 2011. na talijanskom državnom području zbog pokušaja razbojništva. Presudom koja je postala pravomoćna 15. ožujka 2012. S. Celaj je za to djelo uvjetno osuđen na zatvorsku kaznu i plaćanje novčane kazne.
- 12 Dekretom koji je izdao prefekt Firence (Prefetto di Firenze, Italija) S. Celaj protjeran je 17. travnja 2012. te je udaljen nalogom načelnika policije u Firenci (Questore di Firenze), uz zabranu ulaska u trajanju od tri godine.
- 13 U svojoj odluci, prefekt Firence pojasnio je da je potrebno isključiti mogućnost dodjele S. Celaju vremena za dobrovoljni odlazak zbog nepostojanja njegova zahtjeva u tom smislu i postojanja vjerojatnosti bijega. Do deportacije ipak, iz tehničkih razloga, nije došlo. Nadležne talijanske vlasti su stoga S. Celaju naložile da odmah napusti državno područje upozorivši ga da će, ako to ne učini, snositi zakonom predviđene kazne. S. Celaj je međutim ostao na talijanskom području, gdje su talijanske vlasti 27. srpnja, 1. kolovoza i 30. kolovoza 2012. utvrdile njegovu prisutnost.
- 14 S. Celaj se 4. rujna 2012. dobrovoljno pojavio u postaji granične policije u Brindisiju (Italija) te je napustio talijansko državno područje.
- 15 S. Celaj je potom ponovno ušao na talijansko državno područje. Policijski službenici identificirali su ga 14. veljače 2014. na željezničkoj postaji San Piero a Sieve (Italija). Isti su ga i uhitili zbog povrede članka 13. stavka 13. Zakonodavnog dekreta br. 286/1998.
- 16 Javni tužitelj pokrenuo je kazneni postupak protiv S. Celaja pred sudom u Firenci zahtijevajući zatvorsku kaznu u trajanju od 8 mjeseci na temelju članka 13. Zakonodavnog dekreta br. 286/1998.
- 17 Odvjetnik S. Celaja zatražio je oslobođenje od kazne jer se Direktiva 2008/115 protivi tom nacionalnom propisu i jer posljedično tomu ta djela više ne tvore kazneno djelo.

- 18 U tim je okolnostima sud u Firenci odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li u suprotnosti s Direktivom 2008/115 nacionalne odredbe država članica koje propisuju kaznu zatvora do četiri godine za državljanina treće zemlje koji je, nakon što je vraćen u svoju zemlju na temelju koji nije ni kaznena sankcija niti posljedica kaznene sankcije, ponovno ušao na državno područje uz povredu zakonite zabrane ulaska, bez da su se na takvog državljanina prethodno primijenile prisilne mjere iz članka 8. Direktive 2008/115 u svrhu njegova brzog i učinkovitog udaljavanja?“

O prethodnom pitanju

- 19 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se Direktiva 2008/115 tumačiti na način da se protivi propisu države članice koji predviđa izricanje zatvorske kazne državljaninu treće zemlje u slučaju nezakonitog boravka koji, nakon što je vraćen u svoju zemlju podrijetla u okviru ranijeg postupka vraćanja, ponovno nezakonito uđe na područje navedene države uz povredu zabrane ulaska.
- 20 Valja najprije podsjetiti da se Direktiva 2008/115 odnosi samo na vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom te joj stoga cilj nije uskladiti sve propise država članica koji se odnose na boravak stranaca. Ta se direktiva stoga u načelu ne protivi tomu da se u pravu države članice ponovni nezakoniti ulazak državljanina treće zemlje kojim se krši zabrana ulaska kvalificira kao kazneno djelo i predvide kaznene sankcije radi sprečavanja i suzbijanja počinjenja takve povrede (vidjeti, analogijom, presude Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 28., kao i Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 31.).
- 21 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, država članica ne može primijeniti kazneni propis koji može ugroziti ostvarenje ciljeva navedene direktive i stoga istu lišiti njezina korisnog učinka (presuda Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 22 U tom pogledu valja napomenuti da je Direktiva 2008/115 donesena na temelju prvog stavka točke 3.b članka 63. UEZ-a koji je postao članak 79. stavak 2. točka (c) UFEU-a koji predviđa donošenje mjera u području nezakonite imigracije i nezakonitog boravka.
- 23 Kao što proizlazi iz uvodnih izjava 1. i 4. Direktive 2008/115, u vezi s člankom 79. UFEU-a, primjena politike u području vraćanja sastavni je dio razvoja zajedničke politike Unije na području imigracije čiji je cilj, među ostalim, sprečavanje nezakonite imigracije i pojačana borba protiv iste.
- 24 Članak 11. stavak 1. Direktive 2008/115 predviđa mogućnost i, u određenim slučajevima, obvezu nadležnih tijela država članica da odlukama o vraćanju pridodaju zabranu ulaska, a navedena bi mjera, u skladu s uvodnom izjavom 14. te direktive, trebala dati europsku dimenziju učincima nacionalnih mjera vraćanja.
- 25 Valja utvrditi da Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da se ne protivi, u načelu, mogućnosti da države članice donesu propis koji predviđa kaznene sankcije za ponovni nezakoniti ulazak državljanina treće zemlje.
- 26 Točno je da bi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, zajednički standardi i postupci utvrđeni Direktivom 2008/115 bili ugroženi kad bi, nakon utvrđivanja nezakonitog boravka državljanina treće zemlje, država članica o kojoj je riječ prije izvršenja odluke o vraćanju, odnosno donošenja te odluke, pokrenula kazneni postupak koji bi mogao dovesti do zatvorske kazne, ako bi takvo postupanje moglo oduljiti proces udaljavanja (vidjeti, u tom smislu, presude El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 59., Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 37. do 39. i 45., kao i Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, t. 33.).

- 27 Ipak, kazneni postupak o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi se na slučaj državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na kojeg su primijenjeni zajednički standardi i postupci utvrđeni Direktivom 2008/115 radi okončanja njegova prvog nezakonitog boravka na području države članice, a koji ponovno ulazi na područje te države uz povredu zabrane ulaska.
- 28 Okolnosti glavnog predmeta jasno se razlikuju od onih u predmetima koji su doveli do presuda El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) i Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807), u kojima se protiv predmetnih državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom vodio prvi postupak vraćanja u predmetnoj državi članici.
- 29 Osim toga, Sud je već presudio da se Direktiva 2008/115 ne protivi tomu da se kaznene sankcije izriču, u skladu s nacionalnim pravilima kaznenog postupka, državljanima trećih zemalja na koje je primijenjen postupak vraćanja iz te direktive i koji nezakonito borave na području države članice a da ne postoji opravdani razlog njihova nevraćanja (presuda Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 48.).
- 30 Stoga valja, *a fortiori*, utvrditi da Direktiva 2008/115 ne isključuje mogućnost da države članice predvide kaznene sankcije za državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom u odnosu na koje je primjena postupka utvrđenog tom direktivom dovela do njihova vraćanja i koji ponovno ulaze na područje države članice uz povredu zabrane ulaska.
- 31 Ipak, ako slučaj predmetnog državljanina treće zemlje, u kojem je došlo do udaljavanja koje je prethodilo ponovnom nezakonitom ulasku na područje države članice, spada u područje primjene Direktive 2008/115, izricanje kaznene sankcije, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, dopušteno je samo pod uvjetom da je zabrana ulaska predmetnom državljaninu treće zemlje u skladu s člankom 11. te direktive, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 32 Izricanje takve kaznene sankcije također mora biti podvrgnuto punom poštovanju temeljnih prava, osobito onih zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanom u Rimu 4. studenog 1950. (vidjeti, u tom smislu, presudu Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, t. 49.), kao i, u slučaju potrebe, Ženevskom konvencijom, osobito njezinim člankom 31. stavkom 1.
- 33 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da Direktivu 2008/115 treba tumačiti na način da se u načelu ne protivi propisu države članice koji predviđa izricanje zatvorske kazne državljaninu treće zemlje u slučaju nezakonitog boravka koji, nakon što je vraćen u svoju zemlju podrijetla u okviru prethodnog postupka vraćanja, ponovno nezakonito uđe na područje navedene države uz povredu zabrane ulaska.

Troškovi

- 34 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom treba tumačiti na način da se u načelu ne protivi propisu države članice koji predviđa izricanje zatvorske kazne državljaninu treće zemlje u slučaju nezakonitog boravka koji, nakon što je vraćen u svoju zemlju podrijetla u okviru prethodnog postupka vraćanja, ponovno nezakonito uđe na područje navedene države uz povredu zabrane ulaska.

Potpisi