



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. lipnja 2021.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području države članice – Članak 15. – Okončanje privremenog boravka građanina Unije na državnom području države članice domaćina – Odluka o protjerivanju – Fizički odlazak tog građanina Unije s tog državnog područja – Vremenski učinci te odluke o protjerivanju – Članak 6. – Mogućnost da navedeni građanin Unije ostvari novo pravo boravka nakon povratka na navedeno državno područje”

U predmetu C-719/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 25. rujna 2019., koju je Sud zaprimio 30. rujna 2019., u postupku

**FS**

protiv

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (izvjestitelj) i N. Piçarra, predsjednici vijeća, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: Athanasios Rantos,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. studenoga 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za FS, V. Senczuk, advocaat,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: nizozemski

- za belgijsku vladu, M. Van Regemorter i M. Jacobs, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i A. Pagáčová, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen i M. S. Wolff, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Wils i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. veljače 2021.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. stavka 1. i članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe FS, građanina Unije, koja je napustila državno područje Nizozemske nakon što je protiv nje donesena odluka o protjerivanju i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska; u daljnjem tekstu: državni tajnik) povodom odluke kojom je tom građaninu Unije bilo određeno upravno zadržavanje nakon povratka na državno područje države članice domaćina.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

#### ***Zakonik o schengenskim granicama***

- 3 Uredba (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.), u članku 22., naslovljenom „Prelazak unutarnjih granica”, propisuje:  
„Unutarnje se granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo.”

## **Direktiva 2004/38**

4 Uvodne izjave 1. do 3. i 10. do 16. Direktive 2004/38 glase:

- „(1) Građanstvom Unije dodjeljuje se svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u [UFEU-u] i mjerama donesenima za njegovu provedbu.
- (2) Slobodno kretanje osoba predstavlja jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, koje obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem je sloboda osigurana u skladu s odredbama [UFEU-a].
- (3) Građanstvo Unije trebalo bi predstavljati temeljni status državljana država članica kada ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodificirati i preispitati postojeće instrumente Zajednice koji se zasebno bave radnicima, samozaposlenim osobama, kao i studentima te drugim osobama koje nisu zaposlene, kako bi se pojednostavnilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije.

[...]

- (10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijegati određenim uvjetima.

[...]

- (16) Sve dok nositelji prava na boravak ne postanu prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina, oni ne bi smjeli biti protjerani. [...]"

5 Člankom 3. te direktive, naslovljenim „Nositelji prava”, stavkom 1. propisuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju [dolaze] ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

6 Člankom 5. Direktive 2004/38, naslovljenim „Pravo na ulazak”, propisuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

[...]

5. Država članica može od dotične osobe zahtijevati da prijavi svoju prisutnost na njezinom državnom području u razumnom i nediskriminirajućem roku. Nepoštovanje ovog zahtjeva može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija protiv dotične osobe.”

7 Člankom 6. te direktive naslovljenim „Pravo na boravak do tri mjeseca” stavkom 1. propisuje se:

„Građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju do tri mjeseca bez bilo kakvih uvjeta ili formalnosti, osim zahtjeva da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.”

8 Člankom 7. navedene direktive, naslovljenim „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, stavkom 1. propisuje se:

„Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

- (a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili
- (b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili
- (c) – su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju njezinog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, te
  - su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, te putem izjave ili drugim jednakovrijednim sredstvom, relevantnom nacionalnom tijelu zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg razdoblja boravka ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

[...]”

9 Člankom 8. te direktive, naslovljenim „Administrativne formalnosti za građane Unije”, stavkom 1. propisuje se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 5. stavak 5., ako su razdoblja boravka dulja od tri mjeseca, država članica domaćin može od građana Unije zahtijevati da se prijave kod nadležnih tijela.”

10 U skladu s odredbama članka 14. Direktive 2004/38, naslovljenog „Zadržavanje prava na boravak”:

„1. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u članku 6. tako dugo dok ne postanu prekomjerno teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tim člancima.

U posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne ispunjavaju uvjete navedene u člancima 7., 12. i 13., države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Ta se provjera ne provodi sustavno.

3. Mjera protjerivanja ne smije biti automatska posljedica okolnosti da se građanin Unije ili član njegove obitelji koristi sustavom socijalne pomoći države članice domaćina.

4. Odstupajući od stavaka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji ako:

[...]

(b) su građani Unije ušli na državno područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U tom slučaju građani Unije i članovi njihovih obitelji ne smiju biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje.”

11 Člankom 15. te direktive, naslovljenim „Postupovna jamstva”, propisuje se:

„1. Postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

[...]

3. Država članica domaćin u kontekstu odluke o protjerivanju na koju se primjenjuje stavak 1. ne smije zabraniti ulazak.”

12 Člankom 16. navedene direktive, naslovljenim „Opće pravilo za građane Unije i članove njihovih obitelji”, stavkom 1. propisuje se:

„Građanin Unije koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo na stalni boravak. [...]”

13 Članak 17. Direktive 2004/38, naslovljen „Iznimke za osobe koje više ne rade u državi članici domaćinu i članove njihovih obitelji”, predviđa, među ostalim, iznimke od općeg pravila za stjecanje prava na stalni boravak predviđenog u članku 16. te direktive.

14 Člankom 21. navedene direktive, naslovljenim „Neprekidnost boravka”, propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive, neprekidnost boravka može se dokazivati bilo kojim dokaznim sredstvom koje se koristi u državi članici domaćinu. Neprekidnost boravka prekida se svakom odlukom o protjerivanju koja je propisno izvršena protiv dotične osobe.”

15 Člankom 24. Direktive 2004/38, naslovljenim „Jednako postupanje”, stavkom 2. propisuje se:

„Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno, prema potrebi, tijekom duljeg razdoblja predviđenog u članku 14. stavku 4. točki (b), niti je, prije stjecanja prava na stalni boravak, dužna odobriti pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.”

16 Člankom 27. te direktive, naslovljenim „Opća načela”, stavkom 1. propisuje se:

„Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.”

- 17 Člankom 30. Direktive 2004/38, naslovljenim „Obavijest o odlukama”, propisuje se:
- „1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.
- [...]
3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može podnijeti žalbu, rok za žalbu i, prema potrebi, rok u kojem osoba mora napustiti državno područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.”
- 18 Članak 31. navedene direktive, naslovljen „Postupovna jamstva”, u stavku 4. propisuje:
- „Države članice mogu dotičnom pojedincu zabraniti pristup svojem državnom području dok traje postupak pravne zaštite, ali ne smiju tog pojedinca spriječiti da osobno iznese svoju obranu, osim ako njegova prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće za javni poredak i javnu sigurnost ili kada se žalba ili sudsko preispitivanje odnose na odbijanje ulaska na državno područje.”
- 19 Članak 32. navedene direktive, naslovljen „Trajanje zabrane pristupa”, glasi:
- „1. Osobe kojima je zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti zabranjen pristup državnom području mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane pristupa nakon proteka razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju nakon tri godine od izvršenja konačne odluke o zabrani koja je valjana donesena u skladu s pravom [Unije] i to iznošenjem dokaza s ciljem utvrđivanja da je u međuvremenu došlo do bitne promjene okolnosti na kojima se temeljila odluka o zabrani pristupa.
- Dotična država članica donosi odluku o zahtjevu u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva.
2. Osobe iz stavka 1. nemaju pravo ulaska na državno područje dotične države članice tako dugo dok se njihov zahtjev razmatra.”

### ***Nizozemsko pravo***

#### ***Vw 2000***

- 20 Člankom 1. Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Vw 2000), propisuje se:
- „U ovom zakonu i odredbama koje se na njemu temelje smatraju se:
- [...]
- [građanima Unije]:
- 1° [građani Europske unije] koji su na temelju UFEU-a ovlašteni ući i boraviti na području druge države članice;

[...]

stranim državljanima: svaka osoba koja nema nizozemsko državljanstvo i koju na temelju zakonske odredbe ne treba izjednačiti s nizozemskim državljaninom.”

21 Člankom 8. Vw-a 2000 propisuje se:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj samo ako:

[...]

e. kao državljanin Unije boravi u Nizozemskoj u skladu s propisima donesenima na temelju UFEU-a ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP).”

22 Člankom 50. Vw-a 2000 propisuje se:

„1. Službenici zaduženi za nadzor granica i kontrolu stranaca ovlaštteni su, bilo zbog činjenica i okolnosti na temelju kojih se, u skladu s objektivnim kriterijima, razumno pretpostavlja nezakoniti boravak ili u okviru borbe protiv nezakonitog boravka nakon prelaska granica, privesti osobe radi provjere njihova identiteta, državljanstva i uvjeta njihova boravka. Protiv svake osobe koja tvrdi da ima nizozemsko državljanstvo, a da to ne može dokazati, mogu se odrediti prisilne mjere iz stavaka 2. i 5. Uredbom opće primjene propisuju se dokumenti kojima mora raspolagati strani državljanin u svrhu potvrđivanja svojeg identiteta, državljanstva i uvjeta svojeg boravka.

[...]

3. Ako se identitet privedene osobe može odmah provjeriti i ako se pokaže da ona nema zakonito pravo boravka ili ako se odmah ne pokaže da ima zakonito pravo boravka, ta se osoba može premjestiti na mjesto predviđeno za njezino saslušanje. Tamo je se može zadržati u trajanju od najviše šest sati, pri čemu se podrazumijeva da se ne uzima u obzir razdoblje od ponoći do devet sati ujutro.

[...]”

23 U skladu s člankom 59. Vw-a 2000:

„1. Ako to zahtijeva interes javnog poretka ili nacionalne sigurnosti, naš ministar može zadržati stranog državljanina radi njegova protjerivanja koji:

a. nema zakoniti boravak;

[...]”

24 Članak 61. Vw-a 2000 glasi:

„1. Strani državljanin koji nema, ili više nema, zakoniti boravak, mora dobrovoljno napustiti državno područje Nizozemske u roku određenom u članku 62.

[...]”

25 U članku 62. Vw-a 2000 određuje se:

„1. Nakon donošenja odluke o protjerivanju protiv stranog državljanina ili, ako je riječ o državljaninu Unije, nakon okončanja zakonitog boravka potonjeg, predmetna osoba mora dobrovoljno napustiti državno područje Nizozemske u roku od četiri tjedna.

[...]”

26 Članak 63. Vw-a 2000 propisuje:

„1. Strani državljanin koji nema zakoniti boravak i koji nije u utvrđenom roku dobrovoljno napustio državno područje Nizozemske može se protjerati.

[...]”

27 U skladu s člankom 72. Vw-a 2000:

„[...]”

3. Za potrebe ovog odjeljka, akt upravnog tijela kao takav također se smatra odlukom u odnosu na stranog državljanina [...]

[...]”

28 Članak 106. Vw-a 2000 glasi:

„1. Ako Rechtbank (Sud) naloži ukidanje mjere lišavanja ili ograničavanja slobode ili ako je lišenje ili ograničenje slobode već ukinuto prije razmatranja zahtjeva za ukidanje te mjere, on može stranom državljaninu dodijeliti naknadu štete na teret države. [...]

2. Stavak 1. primjenjuje se po analogiji kada Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) nalaže ukidanje mjere lišavanja ili ograničavanja slobode.”

29 Člankom 112. Vw-a 2000 propisuje se:

„Na temelju međunarodnog ugovora ili odluke međunarodne organizacije koja obvezuje Kraljevinu Nizozemsku mogu se utvrditi pravila koja se odnose na zakonit boravak stranih državljana na temelju uredbe opće primjene ili samom uredbom opće primjene, a koja u korist tih državljana mogu odstupiti od ovog zakona.”



### ***Vreemdelingenbesluit 2000***

30 Članak 8.7 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Uredba o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 497), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak, nalazi se u drugom pododjeljku drugog odjeljka poglavlja 8. te uredbe, koji sadržava, među ostalim, članke 8.8, 8.11, 8.12 i 8.16. Njime se propisuje:

„1. Ovaj pododjeljak primjenjuje se na strane državljane koji su državljani države članice Unije ili stranke Sporazuma o EGP-u ili imaju švicarsko državljanstvo i koji dolaze u Nizozemsku ili u njoj borave.

[...]”

31 U skladu s člankom 8.11 navedene uredbe:

„1. Strani državljanin iz članka 8.7. stavka 1. ima zakonit boravak u razdoblju od tri mjeseca od njegova ulaska ako:

- a. ima važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu; ili
- b. drugim sredstvima može nedvosmisleno dokazati svoj identitet i državljanstvo.

[...]”

32 Članak 8.12. iste uredbe glasi kako slijedi:

„1. Strani državljanin iz članka 8.7 stavka 1. zakonito boravi na državnom području Nizozemske u razdoblju duljem od tri mjeseca od njegova ulaska ako:

- a. je radnik ili samozaposlena osoba u Nizozemskoj ili je ušao u Nizozemsku u potrazi za poslom, pod uvjetom da može pružiti dokaz da traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje;
- b. raspolaže dostatnim sredstvima za sebe i članove svoje obitelji te posjeduje sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u Nizozemskoj;
- c. je upisan u ustanovu za obrazovanje koja je navedena u Centraal register Opleidingen hoger onderwijs (Središnji registar visokoškolskih obrazovnih ustanova, Nizozemska) [...].

[...]

2. Zakoniti boravak stranog državljanina iz stavka 1. točke (a) ne prestaje samo zato što taj državljanin više nije radnik ili samozaposlena osoba ako je:

- a. privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće;
- b. nesvojevoljno nezaposlen nakon što je obavljao djelatnosti kao radnik ili samozaposlena osoba najmanje godinu dana te se prijavio kao tražitelj zaposlenja pri Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Institut za upravljanje osiguranjima za zaposlene osobe, Nizozemska);

- c. u razdoblju od barem šest mjeseci, nakon što je bio nesvojevoljno nezaposlen po završetku ugovora o radu u trajanju kraćem od godinu dana, ili nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci, ako se prijavio kao tražitelj zaposlenja pri Institutu za upravljanje osiguranjima za zaposlene osobe;
- d. započeo strukovno osposobljavanje koje je, osim u slučaju kada je nesvojevoljno nezaposlen, povezano s njegovom ranijom profesionalnom djelatnošću.

[...]

- 33 Članak 8.16 stavak 1. Uredbe o strancima iz 2000. određuje:

„Ne dovodeći u pitanje članke 8.22 i 8.23, zakoniti boravak ne prestaje tako dugo dok strani državljanin ispunjava uvjete iz članka 8.12 do 8.15. U posebnim slučajevima, kada postoji sumnja, naš ministar može razmotriti ispunjava li taj državljanin navedene uvjete. Ta se provjera ne provodi sustavno. Korištenjem socijalne pomoći zakoniti boravak ne prestaje automatski.

[...]

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 34 Odlukom od 1. lipnja 2018. državni tajnik utvrdio je da osoba FS, poljski državljanin, nezakonito boravi na državnom području Nizozemske.
- 35 Državni tajnik temeljio je tu odluku na činjenici da je iz provedenog ispitnog postupka proizašlo da osoba FS, iako je tijekom pet mjeseci radila u Nizozemskoj, više nije obavljala nikakvu djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba, nije dokazala da je nesvojevoljno nezaposlena osoba ili tražitelj zaposlenja te nije pohađala nikakav studij. Usto, navedeni ispitni postupak otkrio je da osoba FS nije dokazala da raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih potreba. Naposljetku, uzeta je u obzir činjenica da je policija redovito uhićivala osobu FS zbog navodnih krađa u trgovinama i džeparenja.
- 36 Stoga je državni tajnik u navedenoj odluci ocijenio da osoba FS ne ispunjava uvjete predviđene člankom 7. Direktive 2004/38.
- 37 Odlukom od 25. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: odluka o protjerivanju osobe FS) državni tajnik odbio je pritužbu koju je osoba FS podnijela protiv njegove odluke od 1. lipnja 2018. kao neosnovanu.
- 38 Državni tajnik temeljio je odluku o protjerivanju osobe FS na činjenici da elementi koje je predmetna osoba navela u pritužbi nisu zahtijevali ocjenu različitu od one koja je dovela do donošenja odluke od 1. lipnja 2018. Državni tajnik smatrao je, osobito, da osoba FS u svojoj pritužbi nije dokazala ni da je nesvojevoljno nezaposlena ni da je tražitelj zaposlenja. Državni tajnik također je smatrao da nije bilo razmotreno predstavlja li ponašanje osobe FS stvarnu, trenutačnu i ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Stoga se odluka o protjerivanju osobe FS nije temeljila na članku 27. Direktive 2004/38.

- 39 U odluci o protjerivanju osobe FS državni tajnik odredio je rok za dobrovoljni odlazak od četiri tjedna od datuma obavijesti o toj odluci te je naveo da je se može protjerati ako ne bude poštovala taj rok. Uzimajući u obzir datum obavijesti o toj odluci, navedeni rok istekao je 23. listopada 2018.
- 40 Osoba FS nije podnijela žalbu protiv navedene odluke o protjerivanju, tako da je ta odluka postala konačna.
- 41 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, osoba FS je u svakom slučaju napustila državno područje Nizozemske najkasnije 23. listopada 2018. s obzirom na to da su je njemačke policijske službe na taj dan uhitile zbog navodne krađe u trgovini.
- 42 Osoba FS izjavila je da boravi kod prijatelja u Kaldenkirchenu (Njemačka) nakon što je napustila državno područje Nizozemske. To mjesto nalazi se pokraj same granice između tih dviju država članica. Usto, osoba FS navodi i da je zbog svoje ovisnosti o marihuani svakodnevno odlazila u Nizozemsku kako bi je kupila.
- 43 Osoba FS naposljetku je izjavila da je ušla na državno područje Nizozemske 21. studenoga 2018. jer je primila poziv da se 23. studenoga iste godine pojavi pred sudom. Osoba FS uhićena je 22. studenoga 2018. u supermarketu u Venlu (Nizozemska) zbog krađe. Nizozemska policija uhitila je osobu FS, a kako ona nije mogla pokazati osobnu iskaznicu odredila joj je mjeru policijskog zadržavanja radi saslušanja, u skladu s člankom 50. Vw-a 2000.
- 44 Državni tajnik odlučio je osobi FS odrediti upravno zadržavanje na temelju članka 59. stavka 1. uvodnog dijela i točke (a) Vw-a 2000. Takvo upravno zadržavanje primjenjuje se na strane državljane koji nezakonito borave na državnom području Nizozemske dok čekaju protjerivanje u zemlju svojeg podrijetla.
- 45 Državni tajnik temeljio je tu odluku na činjenici da je mjera zadržavanja potrebna u interesu javnog poretka s obzirom na to da postoji opasnost da osoba FS izbjegne nadzor stranaca te da spriječi pripremu svojeg odlaska ili postupak svojeg protjerivanja. Naime, kao prvo, osoba FS je povređujući nizozemsko zakonodavstvo koje se odnosi na strance već neko vrijeme izbjegavala nadzor stranaca, kao drugo, osoba FS bila je obaviještena o odluci o protjerivanju kojom je se obvezalo da napusti nizozemsko državno područje, a nije postupila u skladu s tom odlukom u određenom roku, kao treće, osoba FS nema domicil ni stalno boravište, kao četvrto, osoba FS ne raspolaže dostatnim sredstvima i, kao peto, sumnja se da je osoba FS počinila kažnjivo djelo ili da je već bila osuđena za kažnjivo djelo.
- 46 Presudom od 7. prosinca 2018. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Sud u Haagu, stalna služba u Groningenu, Nizozemska) odbio je kao neosnovanu tužbu koju je osoba FS podnijela protiv odluke o upravnom zadržavanju, a konkretno zahtjev za naknadu štete podnesen zajedno s tom tužbom.
- 47 Osoba FS podnijela je žalbu protiv te presude Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska).
- 48 Osoba FS na temelju članka 72. stavka 3. Vw-a 2000 podnijela je 18. prosinca 2018. pritužbu protiv svojeg protjerivanja u Poljsku, koje je bilo predviđeno za 21. prosinca iste godine. Od voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (sudac u postupku privremene pravne zaštite pri Sudu u Haagu, Nizozemska) također je tražila da naloži suspenziju primjene tog protjerivanja.

- 49 Odlukom od 20. prosinca 2018. voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (sudac u postupku privremene pravne zaštite pri Sudu u Haagu) prihvatio je zahtjev osobe FS za privremene mjere te je tako zabranio protjerivanje osobe FS u Poljsku prije isteka roka od četiri tjedna od obavijesti o donesenoj odluci o pritužbi osobe FS. Budući da je na temelju te odluke suca u postupku privremene pravne zaštite protjerivanje osobe FS u Poljsku bilo privremeno zabranjeno, istog dana državni tajnik ukinuo je upravno zadržavanje određeno osobi FS.
- 50 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iako je državni tajnik ukinuo upravno zadržavanje, osoba FS i dalje ima interes za podnošenje žalbe sudu koji je uputio zahtjev i pred kojim se sada vodi postupak s obzirom na to da na temelju članka 106. Vw-a 2000 osoba FS ima pravo na naknadu štete ako se utvrdi da je to zadržavanje bilo nezakonito.
- 51 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je odluka o protjerivanju osobe FS, kojom je državni tajnik smatrao da zainteresirana osoba nema pravo na boravak na državnom području Nizozemske ako ne ispunjava uvjete iz članka 7. Direktive 2004/38 te joj naložio obvezu napuštanja tog državnog područja u roku od četiri tjedna od datuma obavijesti o toj odluci, pod prijetnjom protjerivanja, odluka o protjerivanju u smislu članka 15. te direktive. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je u okviru spora koji se pred njim vodi sada nesporno da je osoba FS dobrovoljno napustila državno područje Nizozemske u roku koji joj je za to bio određen.
- 52 Prema mišljenju tog suda, pitanje je li osoba FS nakon svojeg povratka na državno područje Nizozemske 23. studenoga 2018. zakonito zadržana ovisi o tome je li na taj dan ponovno imala pravo na boravak na tom državnom području, što zahtijeva utvrđivanje pravnih učinaka odluke o protjerivanju osobe FS.
- 53 Međutim, ni iz teksta članka 15. Direktive 2004/38 ni iz njezine strukture ne proizlazi proizvodi li odluka o protjerivanju pravne učinke određeno vrijeme i nakon odlaska osobe o kojoj je riječ s državnog područja države članice domaćina ili, suprotno, treba li takvu odluku smatrati potpuno izvršenom na dan na koji je osoba napustila to državno područje.
- 54 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, s jedne strane, iz članka 15. stavka 3. Direktive 2004/38 proizlazi da država članica ne može odlukom o protjerivanju prisiliti građanina Unije da boravi izvan njezina državnog područja više od tri mjeseca nakon odlaska ili protjerivanja osobe o kojoj je riječ s tog područja. U protivnom bi odluka o protjerivanju zapravo bila izjednačena sa zabranom ulaska na državno područje države članice koja je donijela tu odluku, koja bi bila protivna toj odredbi kako ju je protumačio Sud u predmetu u kojem je donesena presuda od 10. rujna 2019., *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693).
- 55 S druge strane, odluka o protjerivanju općenito je usmjerena na to da građanin Unije koji je predmet te odluke trajno boravi izvan državnog područja države članice domaćina. Takav cilj ne bi se mogao postići ako bi isti dan kada napušta to državno područje taj građanin u njega mogao ponovno ući na temelju članka 5. Direktive 2004/38 i ondje boraviti na temelju članka 6. te direktive. U takvom bi slučaju bilo dopušteno sumnjati u koristan učinak odluke o protjerivanju donesene na temelju članka 15. navedene direktive.

56 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 15. stavak 1. [Direktive 2004/38] tumačiti na način da je odluka o protjerivanju građanina Unije s državnog područja države članice domaćina, koja je donesena u skladu s tom odredbom, provedena i više ne proizvodi nikakve pravne učinke u trenutku kad je taj građanin Unije napustio državno područje te države članice domaćina u roku koji je u toj odluci određen za dobrovoljni odlazak te se to može dokazati?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: ima li taj građanin Unije u slučaju trenutačnog povratka u državu članicu domaćina člankom 6. stavkom 1. [Direktive 2004/38] predviđeno pravo na boravak do tri mjeseca ili država članica domaćin smije donijeti novu odluku o protjerivanju kako bi spriječila da građanin Unije na neko kratko razdoblje uđe u državu članicu domaćina?
3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: mora li taj građanin Unije u tom slučaju tijekom određenog razdoblja boraviti izvan državnog područja države članice domaćina i koliko to razdoblje mora trajati?”

### Prethodna pitanja

- 57 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 tumačiti na način da je odluka o protjerivanju građanina Unije s državnog područja države članice domaćina, koja je donesena na temelju te odredbe, zbog toga što taj građanin Unije više nema pravo privremenog boravka na tom području na temelju te direktive, u potpunosti izvršena samo zato što je navedeni građanin Unije fizički napustio navedeno državno područje u roku koji je tom odlukom o protjerivanju utvrđen za dobrovoljni odlazak, i ako je odgovor potvrđan, s jedne strane, može li u slučaju neposrednog povratka na isto područje predmetni građanin Unije ponovno ostvariti pravo na boravak na temelju članka 6. stavka 1. navedene direktive ili, s druge strane, može li država članica domaćin donijeti novu odluku o protjerivanju kako bi spriječila da isti građanin Unije na neko kratko razdoblje ponovno uđe na njezino državno područje. U slučaju niječnog odgovora, taj sud pita treba li taj isti građanin Unije boraviti tijekom određenog minimalnog razdoblja izvan državnog područja države članice domaćina kako bi se mogao pozvati na novo pravo boravka na njezinu državnom području na temelju potonje odredbe i, u slučaju potvrdnog odgovora, koje je trajanje tog razdoblja.
- 58 Najprije valja podsjetiti na to da su, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, njezinim područjem primjene obuhvaćeni i nositelji su prava koja ona dodjeljuje građani Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i članovi njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. navedene direktive, koji ih prate ili im se pridružuju (presuda od 10. rujna 2019., *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 59 U ovom je slučaju nesporno da se osoba FS, poljski državljani i, dakle, građanin Unije, kada je napustila državu čiji je državljani i otišla u drugu državu članicu i u njoj boravila, odnosno Nizozemsku, koristila svojim pravom na slobodno kretanje. Konkretno, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je osoba FS radila pet mjeseci u Nizozemskoj prije nego što je protiv nje donesena odluka o protjerivanju. Ta odluka temeljila se na činjenici da osoba FS na dan te odluke više nije ispunjavala uvjete predviđene člankom 7. Direktive 2004/38 te da je stoga nezakonito boravila na državnom području Nizozemske.

- 60 Međutim, iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da u okviru jedinog prigovora koji je podnijela pred sudom koji je uputio zahtjev osoba FS ističe da se, s obzirom na to da je dokazala da je dobrovoljno napustila državno područje Nizozemske u roku od četiri tjedna koji joj je bio određen za napuštanje tog državnog područja, a koji je istekao 23. listopada 2018., može pozvati na novo pravo boravka na temelju članka 6. Direktive 2004/38 od trenutka svojeg povratka na navedeno državno područje. Osoba FS stoga smatra da joj je državni tajnik pogrešno odredio upravno zadržavanje 23. studenoga iste godine s ciljem njezina protjerivanja.
- 61 Stoga, iako se pitanje zakonitosti tog upravnog zadržavanja postavlja pred sudom koji je uputio zahtjev, iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se ni zakonitost same odluke o protjerivanju osobe FS, koja je postala konačna, ni činjenica da je osoba FS dobrovoljno postupila u skladu s tom odlukom u određenom roku ne pobijaju u okviru glavnog postupka.
- 62 Iz toga slijedi da je Sud pozvan odlučiti samo o okolnostima u kojima se građanin Unije protiv kojeg je donesena odluka o protjerivanju na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 može pozvati na novo pravo boravka na temelju članka 6. stavka 1. te direktive u državi članici domaćinu.
- 63 Nakon iznošenja uvodnih pojašnjenja valja razmotriti, kao prvo, je li samo fizički odlazak građanina Unije iz države članice domaćina dovoljan kako bi se moglo smatrati da je odluka o protjerivanju koju je ta država članica protiv njega donijela u potpunosti izvršena, tako da se ta odluka više ne bi mogla na njega primijeniti prilikom njegova neposrednog povratka na državno područje navedene države članice. Ako samo fizički odlazak građanina Unije u tu svrhu nije dovoljan, kao drugo, valja ocijeniti relevantnost trajanja odsutnosti tog građanina Unije iz države članice domaćina i druge kriterije koji su eventualno relevantni u tom kontekstu. Kao treće i posljednje, valja razmotriti posljedice neizvršenja odluke o protjerivanju.

### ***Fizički odlazak građanina Unije s državnog područja države članice domaćina***

- 64 Valja istaknuti da Direktiva 2004/38 ne sadržava samo pravila koja uređuju uvjete dobivanja jedne od različitih vrsta prava na boravak koje ona predviđa kao i uvjete koji moraju biti ispunjeni kako bi se moglo nastaviti ostvarivati prava o kojima je riječ. Tom se direktivom usto propisuje skup pravila s ciljem uređivanja situacije koja proizlazi iz gubitka nekog od tih prava (presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 70.).
- 65 U tom pogledu članak 15. Direktive 2004/38, naslovljen „Postupovna jamstva”, primjenjuje se na odluku o protjerivanju donesenu, kao u glavnom postupku, zbog razloga koji nisu povezani s bilo kakvom opasnošću za javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 73.).
- 66 Naime, ta odredba, koja se nalazi u poglavlju III. Direktive 2004/38, naslovljenom „Pravo na boravak”, predviđa sustav koji se u slučaju prestanka prava na privremeni boravak na temelju te direktive osobito primjenjuje kada građanin Unije ili član njegove obitelji koji je u prošlosti imao pravo na boravak do tri mjeseca ili dulje od tri mjeseca na temelju članka 6. navedene direktive, odnosno članka 7. te direktive više ne ispunjava uvjete predmetnog prava na boravak te ga stoga država članica domaćin u načelu može protjerati (presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 74.).
- 67 Konkretno, u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2004/38, postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na takvu odluku o protjerivanju.

- 68 Usto, članak 15. stavak 3. te direktive propisuje da država članica domaćin u kontekstu odluke o protjerivanju na koju se primjenjuje stavak 1. tog članka ne smije zabraniti ulazak na svoje državno područje.
- 69 Međutim, valja istaknuti da vremenski učinci odluke o protjerivanju donesene na temelju članka 15. stavka 1. navedene direktive ne proizlaze ni iz teksta potonje odredbe ni iz teksta drugih odredbi iste direktive.
- 70 Budući da tekst Direktive 2004/38 kao takav ne omogućuje davanje odgovora na postavljena pitanja, za potrebe tumačenja članka 15. stavka 1. te direktive valja uzeti u obzir cilj te odredbe i njezin kontekst, kao i svrhu same te direktive (vidjeti po analogiji presudu od 12. studenoga 2019., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 71 U tom pogledu valja istaknuti da članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 državi članici domaćinu osobito daje mogućnost da sa svojeg državnog područja protjera građanina Unije koji više nema pravo na boravak na temelju članka 6. ili 7. te direktive. Iz toga slijedi da se člankom 15. stavkom 1. Direktive 2004/38 konkretno nastoji omogućiti državi članici domaćinu da osigura da se boravak na njezinu državnom području građana Unije koji nemaju pravo stalnog boravka ostvaruje uz poštovanje dosega pravâ na privremeni boravak predviđenih tom direktivom.
- 72 Valja istaknuti da je ta mogućnost države članice domaćina da protjera građanina Unije koji više ne boravi zakonito na njezinu državnom području dio posebnog cilja Direktive 2004/38, navedenog u njezinim člancima 6. i 7., u vezi s člankom 14., kao i u uvodnoj izjavi 10., a koji se sastoji od izbjegavanja toga da građani Unije i članovi njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na boravak na temelju te direktive postanu nerazuman teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svojeg privremenog boravka.
- 73 Međutim, ako bi se članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 tumačio na način da je sam fizički odlazak građanina Unije dovoljan za izvršenje odluke o protjerivanju koja je donesena na temelju te odredbe, taj građanin Unije trebao bi samo prijeći granicu države članice domaćina kako bi se mogao odmah vratiti na državno područje te države članice i pozvati se na novo pravo boravka na temelju članka 6. te direktive. Takvim ponovljenim postupanjem navedenom građaninu Unije mogla bi se priznati brojna uzastopna prava boravka na državnom području iste države članice domaćina na temelju potonjeg članka, iako bi ta različita prava zapravo bila priznata u svrhu jednog te istog stvarnog boravka.
- 74 Takvim bi se tumačenjem oduzeo koristan učinak mogućnosti države članice domaćina da okonča boravak građanina Unije na temelju članka 6. Direktive 2004/38 kada potonji iskoristi vrijeme od tri mjeseca za boravak na području te države članice, omogućujući mu zapravo boravak dulji od tri mjeseca na tom državnom području, unatoč činjenici da je protiv njega donesena odluka o protjerivanju i da uvjeti predviđeni člankom 7. te direktive nisu ispunjeni. Naime, prema tom tumačenju, samom činjenicom prelaska državne granice države članice domaćina svaka tri mjeseca tom građaninu Unije zapravo bi se priznalo pravo na boravak u neograničenom trajanju, iako je, s jedne strane, moguće da taj građanin Unije ne ispunjava uvjete predviđene člankom 7. navedene direktive te je, s druge strane, članak 6. iste direktive, na koji se poziva u svrhu tog boravka bez stvarnog vremenskog ograničenja, bio osmišljen samo za boravke do tri mjeseca, kao što to proizlazi iz samog naslova tog potonjeg članka.

- 75 Navedeno tumačenje, koje ne zahtijeva da građanin Unije o kojem je riječ stvarno i konkretno okonča svoj boravak u državi članici domaćinu, moglo bi, osim toga, dovesti u pitanje ravnotežu koju Direktiva 2004/38 nastoji uspostaviti između, s jedne strane, prava na slobodno kretanje i boravka građana Unije kao i članova njihovih obitelji i, s druge strane, zaštite sustava socijalne pomoći države članice domaćina u pogledu prekomjernog tereta koji bi mogle postati osobe o kojima je riječ tijekom svojeg privremenog boravka na njezinu državnom području.
- 76 Usto, valja primijetiti da u svrhu stjecanja prava na stalni boravak na području države članice domaćina, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38, građanin Unije mora zakonito boraviti na tom državnom području neprekidno u razdoblju od pet godina, podložno odstupanjima predviđenima u članku 17. te direktive za radnike koji su prekinuli svoju djelatnost na navedenom državnom području. Međutim, iz članka 21. navedene direktive proizlazi da se neprekidnost boravka prekida svakom odlukom o protjerivanju koja je propisno izvršena protiv osobe o kojoj je riječ.
- 77 Stoga bi smatrati da je samo fizički odlazak građanina Unije s državnog područja države članice domaćina dovoljan za izvršenje odluke o protjerivanju koja je donesena protiv osobe o kojoj je riječ također djelomično oduzelo koristan učinak razlici koja je jasno uspostavljena Direktivom 2004/38 između privremenog i stalnog boravka. Naime, takvo razmatranje omogućilo bi takvom građaninu Unije da se pozove na višestruke uzastopne privremene boravke u toj državi članici kako bi tamo stvarno trajno boravio, iako ne ispunjava uvjete za pravo na stalni boravak predviđene tom direktivom.
- 78 Tumačenje navedeno u točki 73. ove presude ne bi stoga bilo u skladu s općim kontekstom Direktive 2004/38 koji, kao što je to sud utvrdio u više navrata, predviđa stupnjeviti sustav u pogledu prava na boravak u državi članici domaćinu koji, u biti preuzimajući stupnjeve i uvjete predviđene u raznim instrumentima prava Unije i sudskoj praksi koji prethode toj direktivi, dovodi do stjecanja prava na stalni boravak (presuda od 22. siječnja 2020., Pensionsversicherungsanstalt (Prestanak rada nakon dobi za odlazak u mirovinu), C-32/19, EU:C:2020:25, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 79 Štoviše, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 30. stavka 3. Direktive 2004/38, rok određen za napuštanje državnog područja države članice domaćina ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti o odluci o protjerivanju osobi o kojoj je riječ, osim u opravdanim hitnim slučajevima. Budući da se ta odredba, kao što to proizlazi iz točke 67. ove presude, „analogno” primjenjuje na odluku donesenu na temelju članka 15. te direktive, navedeni rok može se primijeniti i na odluke o protjerivanju, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, donesenih zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.
- 80 Međutim, kao što to tvrdi nizozemska vlada, odobravanje minimalnog roka od mjesec dana od obavijesti o odluci o protjerivanju za njezino izvršenje, s obzirom na to da se njome, među ostalim, osobi o kojoj je riječ omogućuje da pripremi svoj odlazak, ide u prilog tumačenju prema kojem se izvršenje odluke o protjerivanju ne provodi samim fizičkim odlaskom osobe o kojoj je riječ s državnog područja države članice domaćina, nego činjenicom da ona stvarno i konkretno okončava svoj boravak na tom državnom području.
- 81 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, valja smatrati da, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 77. svojeg mišljenja, sama činjenica da je građanin Unije fizički napustio državno područje države članice domaćina nije dovoljna za potpuno izvršenje odluke o protjerivanju donesene u pogledu te osobe na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38. Kako bi se mogao pozvati na



novo pravo boravka na tom području na temelju članka 6. stavka 1. te direktive, taj građanin Unije mora ne samo fizički napustiti navedeno državno područje, nego i stvarno i konkretno okončati svoj boravak na tom području, tako da se prilikom njegova povratka na državno područje države članice domaćina ne može smatrati da se njegov boravak zapravo nastavlja na njegov raniji neprekinuti boravak na tom području.

- 82 Na sudu koji je uputio zahtjev je da na temelju cjelovite ocjene svih okolnosti spora koji se pred njim vodi provjeri je li dotični građanin Unije stvarno i konkretno okončao svoj boravak na državnom području države članice domaćina, tako da je odluka o protjerivanju koja se na njega odnosila bila u potpunosti izvršena. Međutim, na Sudu je da pruži korisne upute u tom pogledu kako bi tom sudu omogućio da riješi spor koji se pred njim vodi (vidjeti po analogiji presudu od 4. srpnja 2019., Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

### ***Relevantni elementi u svrhu ocjene izvršenja odluke o protjerivanju***

- 83 Kao prvo, valja utvrditi mora li građanin Unije, kako bi se smatralo da je stvarno i konkretno okončao svoj privremeni boravak na državnom području države članice domaćina, boraviti izvan tog područja tijekom određenog minimalnog razdoblja, poput primjerice razdoblja od tri mjeseca, kao što to zagovara nizozemska vlada.
- 84 Točno je da, kao što to proizlazi iz točaka 66. i 74. ove presude, razdoblje od tri mjeseca već ima važnu ulogu u okviru Direktive 2004/38, osobito zato što to razdoblje omogućuje razlikovanje dviju vrsta prava na privremeni boravak predviđenih u člancima 6. i 7. te direktive.
- 85 Međutim, tim se razmatranjem ne opravdava tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 prema kojem se tom odredbom utvrđuje uvjet za izvršenje odluke o protjerivanju kao što je onaj iz točke 83. ove presude.
- 86 Konkretno, kao što je to Sud u više navrata utvrdio i kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 1. i 2. Direktive 2004/38, građanstvo Unije svakom građaninu Unije dodjeljuje temeljno i osobno pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i mjerama donesenima za njihovu provedbu, pri čemu slobodno kretanje osoba predstavlja, osim toga, jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta iz članka 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 87 Osim toga, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. Direktive 2004/38, potonja nastoji olakšati ostvarivanje temeljnog i osobnog prava slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, koje je izravno dodijeljeno građanima Unije UFEU-om, a cilj joj je osobito ojačati to pravo (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 88 Usto, slobodno kretanje osoba dio je temelja Unije, odredbe kojima se propisuje ta sloboda treba tumačiti široko, dok se iznimke i odstupanja od te slobode treba, suprotno, tumačiti usko (vidjeti u tom smislu presude od 3. lipnja 1986., Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, t. 13. i od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23.).
- 89 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 91. i 93. svojeg mišljenja, tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 na način da bi građanin Unije na kojeg se odnosi odluka o protjerivanju donesena na temelju te odredbe bio obvezan u svakom slučaju

suzdržati se od ulaska u državu članicu domaćina tijekom minimalnog razdoblja, na primjer od tri mjeseca, kako bi se mogao pozvati na novo pravo boravka na području te države članice na temelju članka 6. stavka 1. te direktive značilo bi da se izvršavanje tog temeljnog prava podvrgava ograničenju koje nije predviđeno ni Ugovorima ni Direktivom 2004/38.

- 90 Međutim, iako trajanje razdoblja koje je građanin Unije proveo izvan državnog područja države članice domaćina nakon odluke o protjerivanju koja je protiv njega donesena na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 nije samo po sebi odlučujuće za ocjenu je li osoba o kojoj je riječ stvarno i konkretno okončala svoj boravak na tom državnom području, to trajanje može imati određenu važnost u okviru sveobuhvatne ocjene iz točke 82. ove presude. Naime, što je odsutnost osobe o kojoj je riječ s državnog područja države članice domaćina duža, više se potvrđuje stvarna i konkretna priroda prestanka njezina boravka. Suprotno tomu, samo vrlo kratka odsutnost od nekoliko dana ili čak nekoliko sati zapravo dokazuje da je boravak na koji se građanin Unije poziva, na temelju članka 6. stavka 1. te direktive, prilikom svojeg povratka na državno područje države članice domaćina, zapravo obuhvaćen istim razdobljem boravka na tom području.
- 91 Kao drugo, kao što to tvrdi Europska komisija, kako bi se utvrdilo je li građanin Unije stvarno i konkretno okončao svoj boravak na temelju članka 7. Direktive 2004/38, valja uzeti u obzir, s jedne strane, sve elemente koji dokazuju prekid veza između građanina Unije o kojem je riječ i države članice domaćina. U tom pogledu može osobito biti relevantan zahtjev za brisanje iz popisa stanovništva, raskid ugovora o najmu ili ugovora o pružanju javnih usluga, kao što su voda ili električna energija, selidba, prestanak korištenja mehanizmom za integraciju na tržište rada ili prestanak drugih odnosa koji podrazumijevaju određenu integraciju tog građanina Unije u toj državi članici.
- 92 U tom pogledu valja istaknuti da relevantnost takvih elemenata, koja se može razlikovati ovisno o okolnostima, mora ocijeniti nadležno nacionalno tijelo s obzirom na sve konkretne okolnosti koje obilježavaju posebnu situaciju građanina Unije o kojem je riječ. Konkretno, treba uzeti u obzir njegov stupanj integracije u državi članici domaćinu, trajanje njegova boravka na njezinu državnom području neposredno prije donošenja odluke o njegovu protjerivanju, kao i njegovu obiteljsku i ekonomsku situaciju.
- 93 Osim prethodnih elemenata koji se odnose na mogući prekid veza između građanina Unije o kojem je riječ i države članice domaćina, s druge strane, valja uzeti u obzir sve elemente koji se odnose na razdoblje njegove odsutnosti s državnog područja te države članice nakon donošenja odluke o njegovu protjerivanju, a kojima se nastoji razjasniti može li se smatrati da je taj građanin Unije stvarno boravio izvan navedenog državnog područja tijekom tog razdoblja. U tom pogledu valja uzeti u obzir, u svakom slučaju kada se njegov boravak u državi članici domaćinu temeljio na članku 7. stavku 1. Direktive 2004/38, indicije koje upućuju na to da je navedeni građanin Unije premjestio središte svojih osobnih, profesionalnih ili obiteljskih interesa u drugu državu tijekom navedenog razdoblja.

### ***Posljedice neizvršenja odluke o protjerivanju***

- 94 Iz prethodno navedenog proizlazi da odluka o protjerivanju građanina Unije nije izvršena sve dok se, s obzirom na sve okolnosti koje obilježavaju situaciju tog građanina, ne može smatrati da je potonji stvarno i konkretno okončao svoj privremeni boravak na državnom području države članice domaćina. Ako se njegova odluka o protjerivanju ne izvrši, taj će građanin Unije dakle nezakonito boraviti na tom području, čak i ako se na njega vrati nakon što ga je privremeno napustio. Stoga u takvom slučaju ta država članica nije dužna donijeti novu odluku o

protjerivanju na temelju istih činjenica na temelju kojih je već donesena odluka o protjerivanju protiv tog građanina Unije na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38, nego se može osloniti na potonju odluku kako bi ga obvezala da napusti njezino državno područje.

- 95 Međutim, valja pojasniti da bi materijalna promjena okolnosti koja bi omogućila građaninu Unije da ispuní uvjete predviđene u članku 7. navedene direktive lišila svakog učinka odluku o protjerivanju koja je protiv njega donesena i značila bi da se, neovisno o njezinu neizvršenju, njegov boravak na državnom području države članice o kojoj je riječ smatra zakonitim.
- 96 Točno je da činjenica da su unutar schengenskog područja kontrole na unutarnjim granicama načelno zabranjene na temelju članka 22. Zakonika o schengenskim granicama otežava tijelima države članice domaćina provjeru je li građanin Unije protiv kojeg je donesena odluka o protjerivanju na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 u potpunosti izvršio tu odluku.
- 97 Također je točno da na temelju članka 5. stavka 1. Direktive 2004/38, ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom. Isto tako, pravo građanina Unije da boravi do tri mjeseca na državnom području druge države članice, na temelju članka 6. stavka 1. te direktive, ne podliježe nijednom drugom uvjetu ili formalnosti osim uvjeta posjedovanja takve isprave.
- 98 Međutim, cilj određenih drugih odredbi Direktive 2004/38 jest omogućiti državi članici domaćinu da osigura da se privremeni boravak državljana drugih država članica na njihovu državnom području izvrši u skladu s tom direktivom.
- 99 Konkretno, kao što je to Komisija tvrdila na raspravi, iako se na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2004/38 mogućnost države članice domaćina da građanima Unije naloži obvezu prijave kod nadležnih tijela, u skladu sa samim tekstom te odredbe, primjenjuje samo na boravak u trajanju duljem od tri mjeseca, člankom 5. stavkom 5. te direktive propisuje se da država članica može od te osobe zahtijevati da prijavi svoju prisutnost na njezinu državnom području u razumnom i nediskriminirajućem roku i da nepoštovanje potonje obveze, kao i obveze prijave, može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija.
- 100 U istom smislu valja istaknuti da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj građanin Unije stupa u kontakt s tijelima države članice domaćina ubrzo nakon isteka roka predviđenog za dobrovoljni odlazak s navedenog državnog područja, ta država članica može provjeriti je li nazočnost tog građanina Unije na njezinu državnom području opravdana na temelju navedene direktive.
- 101 Naposljetku, valja dodati da odluka o protjerivanju donesena na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38, koja još nije izvršena, nije prepreka pravu građanina Unije o kojem je riječ da uđe na državno područje države članice domaćina na temelju članka 5. Direktive 2004/38.
- 102 Naime, iako pravo ulaska predviđeno u članku 5. Direktive 2004/38 omogućuje građaninu Unije da mu se dopusti ulazak na državno područje države članice različite od one čiji je državljanin kako bi ondje boravio na temelju druge odredbe te direktive, to pravo na ulazak može se koristiti i samostalno kada taj građanin Unije, koji nema pravo boravka na tom području na temelju navedene direktive, ipak želi povremeno doći na to područje iz drugih razloga, a ne kako bi tamo

boravio. Međutim, kao što to proizlazi iz točke 68. ove presude, članak 15. stavak 3. Direktive 2004/38 propisuje da država članica domaćin u kontekstu odluke o protjerivanju na koju se primjenjuje stavak 1. tog članka ne smije zabraniti ulazak na svoje državno područje.

- 103 Iz toga slijedi da se na odluku o protjerivanju donesenu protiv građanina Unije na temelju članka 15. stavka 1. Direktive 2004/38 ne može pozivati dok god je njegova prisutnost na području države članice domaćina opravdana na temelju članka 5. te direktive.
- 104 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na upućena pitanja valja odgovoriti tako da članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da odluka o protjerivanju građanina Unije s državnog područja države članice domaćina, donesena na temelju te odredbe, zbog toga što taj građanin Unije više nema pravo na privremeni boravak na tom državnom području na temelju te direktive, nije u potpunosti izvršena samo na temelju činjenice da je navedeni građanin Unije fizički napustio navedeno državno područje u roku koji mu je u toj odluci određen za dobrovoljni odlazak. Kako bi ostvario novo pravo na boravak na temelju članka 6. stavka 1. navedene direktive na istom državnom području, građanin Unije protiv kojeg je donesena takva odluka o protjerivanju mora ne samo fizički napustiti državno područje države članice domaćina, nego i stvarno i konkretno okončati svoj boravak na tom državnom području, tako da se prilikom njegova povratka na navedeno državno područje ne može smatrati da se njegov boravak zapravo nastavlja na njegov raniji neprekinuti boravak na istom državnom području. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj uzimajući u obzir sve konkretne okolnosti koje obilježavaju posebnu situaciju građanina Unije o kojem je riječ. Ako iz takve provjere proizađe da građanin Unije nije stvarno i konkretno okončao svoj privremeni boravak na državnom području države članice domaćina, ta država članica nije dužna donijeti novu odluku o protjerivanju na temelju istih činjenica koje su dovele do odluke o protjerivanju koja je već donesena protiv tog građanina Unije, nego se može osloniti na potonju odluku kako bi ga obvezala da napusti njezino državno područje.

## **Troškovi**

- 105 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 (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 15. stavak 1. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva**

**64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ treba tumačiti na način da odluka o protjerivanju građanina Unije s državnog područja države članice domaćina, donesena na temelju te odredbe, zbog toga što taj građanin Unije više nema pravo na privremeni boravak na tom državnom području na temelju te direktive, nije u potpunosti izvršena samo na temelju činjenice da je navedeni građanin Unije fizički napustio navedeno državno područje u roku koji mu je u toj odluci određen za dobrovoljni odlazak. Kako bi ostvario novo pravo na boravak na temelju članka 6. stavka 1. navedene direktive na istom državnom području, građanin Unije protiv kojeg je donesena takva odluka o protjerivanju mora ne samo fizički napustiti državno**

**područje države članice domaćina, nego i stvarno i konkretno okončati svoj boravak na tom državnom području, tako da se prilikom njegova povratka na navedeno državno područje ne može smatrati da se njegov boravak zapravo nastavlja na njegov raniji neprekinuti boravak na istom državnom području. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj uzimajući u obzir sve konkretne okolnosti koje obilježavaju posebnu situaciju građanina Unije o kojem je riječ. Ako iz takve provjere proizađe da građanin Unije nije stvarno i konkretno okončao svoj privremeni boravak na državnom području države članice domaćina, ta država članica nije dužna donijeti novu odluku o protjerivanju na temelju istih činjenica koje su dovele do odluke o protjerivanju koja je već donesena protiv tog građanina Unije, nego se može osloniti na potonju odluku kako bi ga obvezala da napusti njezino državno područje.**

Potpisi