

Predmet C-546/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. srpnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. svibnja 2019.

Tužitelj, žalitelj i podnositelj revizije:

BZ

Tuženik, druga stranka u žalbenom postupku i druga stranka u revizijskom postupku:

Westerwaldkreis

Predmet glavnog postupka

Zabrana ulaska izrečena za potrebe koje nisu povezane s migracijom

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Primjenjivost Direktive 2008/115 (Direktiva o vraćanju) na zabranu ulaska izrečenu za potrebe koje nisu povezane s migracijom; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. (a) Obuhvaća li područje primjene Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) zabranu ulaska izrečenu državljaninu treće zemlje za potrebe koje „nisu povezane s migracijom” u svakom slučaju ako država

članica nije iskoristila mogućnost predviđenu člankom 2. stavkom 2. točkom (b) te direktive?

(b) U slučaju negativnog odgovora na pitanje 1.a: Je li takva zabrana ulaska izuzeta iz područja primjene Direktive 2008/115/EZ i u slučaju kada državljanin treće zemlje, neovisno o nalogu za protjerivanje koji je protiv njega izdan i na koji se nadovezuje zabrana ulaska, nema zakonit boravak te je stoga u načelu obuhvaćen područjem primjene Direktive?

(c) Ubraja li se u zabrane ulaska izrečene za potrebe koje „nisu povezane s migracijom” i zabrana ulaska koja je izrečena u vezi s protjerivanjem određenim zbog razloga javnoga poretka i javne sigurnosti (u ovom slučaju: isključivo zbog općih preventivnih razloga s ciljem borbe protiv terorizma)?

2. Ako odgovor na prvo pitanje bude glasio da je predmetna zabrana ulaska obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115/EZ:

(a) Ima li upravno poništenje odluke o vraćanju (u ovom slučaju: prijetnja udaljavanjem) za posljedicu to da zabrana ulaska u smislu članka 3. točke 6. Direktive 2008/115/EZ, koja je određena istodobno kada i ta odluka o vraćanju, postane nezakonita?

(b) Dolazi li do te pravne posljedice i u slučaju kada upravni nalog za protjerivanje koji prethodi odluci o vraćanju postane pravomoćan?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.), članak 1., članak 2. stavak 2. točka (b), članak 3. točka 4. („odluka o vraćanju”) i točka 6. („zabrana ulaska”), članak 7. stavak 1., članak 8. stavak 1., članak 11. stavak 1.

Navedene nacionalne odredbe

Aufenthaltsgesetz (Zakon o boravku, u daljnjem tekstu: AufenthG), članci 11. (Zabrana ulaska i boravka), 50. (Obveza odlaska), 51. (Prestanak zakonitosti boravka; zadržavanje ograničenja), 53. (Protjerivanje), 54. (Interes za protjerivanje), 55. (Interes za ostanak), 58. (Udaljavanje), 59. (Prijetnja udaljavanjem), 60.a (Privremena odgoda udaljavanja (tolerancija))

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj, rođen 1986. u Siriji, pripadnik je palestinskog naroda, a njegovo je državljanstvo nerazjašnjeno. S roditeljima je 1990. pod lažnim identitetom došao

u Saveznu Republiku Njemačku. Njegov je zahtjev za priznavanje prava na azil odbijen. Od tada je obvezan napustiti državno područje, ali na temelju redovito produljivane tolerancije boravka u skladu s člankom 60.a AufenthG-a i dalje boravi u Njemačkoj.

- 2 Pravomoćnom presudom od 17. travnja 2013. Oberlandesgericht Koblenz (Visoki zemaljski sud u Koblenzu, Njemačka) osudio ga je na ukupnu kaznu zatvora u trajanju od tri godine i četiri mjeseca zbog vrbovanja članova ili pristaša inozemne terorističke organizacije u 39 slučajeva, kao i zbog dvaju slučajeva prikazivanja nasilnih sadržaja, od kojih jedan u stjecaju s podržavanjem kaznenih djela. Prema utvrđenjima Oberlandesgerichta (Visoki zemaljski sud), tužitelj je od rujna 2007. do prosinca 2009. na internetu širio videoporuke i tekstualne poruke islamskih terorističkih organizacija. U ožujku 2014. izvršenje preostalog dijela ukupne kazne zatvora zamijenjeno je uvjetnom osudom, pri čemu je utvrđeno da će ona trajati četiri godine.
- 3 Odlukom od 24. veljače 2014. tuženik je protjerao tužitelja iz njemačkog državnog područja. Utvrdio je da protjerivanje sadržava i zabranu ponovnog ulaska u Saveznu Republiku Njemačku. U ožujku 2018. tuženik je zabranu ulaska i boravka koju je 2014. prvotno odredio na šest godina, skratio na razdoblje od četiri godine koje počinje teći od eventualnog odlaska te je neovisno o eventualnom odlasku kao datum isteka odredio najkasnije 21. srpanj 2023.
- 4 Tužiteljeva revizija odnosi se na presudu Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud) od 5. travnja 2018. kojom je taj sud odbio tužiteljevu žalbu.
- 5 Sud koji je uputio zahtjev odbio je tužiteljevu reviziju u dijelu u kojem se odnosi na njegovo protjerivanje. Predmet postupka revizije sada je i odluka da se zabrana ulaska i boravka povezana s protjerivanjem skрати na razdoblje od četiri godine koje počinje teći od eventualnog odlaska i da se, neovisno o eventualnom odlasku, kao datum isteka odredi najkasnije 21. srpnja 2023. U tom se okviru postavljaju prethodno navedena pitanja.
- 6 U skladu s nacionalnim pravom (članak 11. AufenthG-a), ispunjeni su uvjeti za zabranu ulaska i boravka. Na temelju članka 11. stavka 1. AufenthG-a, stranac koji je protjeran ne smije ponovno ući na njemačko državno područje niti se na njemu zadržavati, niti mu se smije izdati dozvola boravka, čak ni u slučaju prava na nju predviđenih ovim zakonom. Tužitelj je protjeran na temelju pravomoćne odluke. Njegova pravna sredstva protiv protjerivanja u konačnici nisu prihvaćena jer je sud koji je uputio zahtjev odbio tužiteljevu reviziju protiv presuda sudova nižeg stupnja kojima se odbija tužba.
- 7 Protjerivanje je bilo zakonito i dopušteno, iako se tužitelja u doglednoj budućnosti ne može udaljiti u Siriju zbog povrede pravâ iz članka 3. EKLJP-a koja mu prijete. U skladu s njemačkim pravom o pravu na boravak protjerivanje nije izravno povezano s prestankom boravka niti je prestanak boravka uvijek posljedica protjerivanja. Naprotiv, osobe koje svojim daljnjim boravkom ugrožavaju javnu

sigurnost, mogu biti protjerane i kada udaljavanje nije moguće zbog situacije u državi odredišta. To ima za posljedicu da dozvola boravka koju stranac posjeduje prestaje vrijediti (članak 51. stavak 1. točka 5. AufenthG-a) i da se, u određenim slučajevima, počinju primjenjivati nadzorne mjere koje se odnose na prava stranaca. Međutim, i stranci koji, poput tužitelja, nikada nisu imali dozvolu boravka te su u Njemačkoj boravili samo na temelju tolerancije boravka u skladu s člankom 60.a AufenthG-a, mogu biti protjerani u skladu s njemačkim pravom. U tom slučaju protjerivanje dovodi do toga da se strancu ne može dodijeliti dozvola boravka sve do prestanka tog protjerivanja (članak 11. stavak 1. AufenthG).

- 8 Tuženik je zabranu ulaska i boravka vremenski ograničio po službenoj dužnosti, u skladu s člankom 11. stavkom 2. prvom rečenicom AufenthG-a. Naposljetku, tuženik je zabranu ulaska i boravka, koja počinje teći s odlaskom i u pogledu koje nema pogrešaka u ocjeni, ograničio na razdoblje od četiri godine.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Valja pojasniti je li (vremenski ograničena) zabrana ulaska i boravka, koja je na temelju nacionalnog prava moguća i bez prijetnje udaljavanjem i koja se nadovezuje na samo protjerivanje, u skladu s pravom Unije.
- 10 Pod pretpostavkom da je Direktiva 2008/115 primjenjiva na mjere udaljavanja zbog razloga javne sigurnosti i javnog poretka, „odluka o vraćanju” u smislu članka 3. točke 4. te direktive u skladu s nacionalnim pravnim tumačenjem nije protjerivanje samo po sebi (članak 53. i sljedeći članci AufenthG-a), kojim u svakom slučaju prestaje zakonitost boravka po sili zakona (članak 50. stavci 1. i 2., članak 51. stavak 1. točka 5. AufenthG-a), nego tek prijetnja udaljavanjem (članak 59. stavak 1. prva rečenica AufenthG-a).
- 11 Izraz „odluka o vraćanju” u skladu s člankom 3. točkom 4. Direktive 2008/115 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. U skladu s člankom 6. stavkom 6. Direktive 2008/115, ta direktiva ne sprječava države članice od donošenja odluke o prestanku zakonitog boravka zajedno s odlukom o vraćanju i/ili odlukom o udaljavanju i/ili zabrani ulaska u jedinstvenoj upravnoj ili sudskoj odluci ili aktu, kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvom, ne dovodeći u pitanje postupovne sigurnosne mjere iz poglavlja III. i prema drugim mjerodavnim odredbama prava Unije i nacionalnog prava.
- 12 Odluka o protjerivanju u skladu s nacionalnim pravom dovodi samo do nezakonitosti boravka (barem kada je riječ o strancima sa zakonitim boravkom). Tek je u slučaju prijetnje udaljavanjem potrebno upravnim ili sudskim putem odrediti vrijeme za dobrovoljni odlazak predviđeno člankom 7. stavkom 1. Direktive 2008/115, koje je u odluci o vraćanju u načelu nužno (članak 59. stavak 1. AufenthG-a), a čiji je istek, u slučaju neispunjavanja obveze odlaska, uvjet za prisilnu provedbu te obveze udaljavanjem (članak 58. AufenthG-a).

- 13 Sud koji je uputio zahtjev pretpostavlja da su zabrane ulaska i boravka koje su povezane s migracijom u potpunosti obuhvaćene Direktivom. Međutim, valja pojasniti vrijedi li to i za zabrane ulaska koje „nisu povezane s migracijom”.
- 14 U sudskoj praksi Suda dosad nije pojašnjeno jesu li zabrane ulaska koje nisu povezane s migracijom zaista u načelu ili pod određenim uvjetima isključene iz područja primjene Direktive o vraćanju.
- 15 Kako bi se odlučilo o zakonitosti sporne „zabrane ulaska i boravka koja nije povezana s migracijom” iz članka 11. stavka 1. AufenthG-a, koja se temelji na protjerivanju u smislu članka 51. stavka 1. točke 5. u vezi s člankom 53. i sljedećim člancima AufenthG-a, bitno je pitanje je li ta zabrana obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115. Zatim, u slučaju potvrdnog odgovora, valja pojasniti je li zabrana ulaska i boravka koja nije povezana s migracijom u skladu s Direktivom 2008/115 i nakon što se upravnom odlukom ukine odluka o vraćanju koju ta zabrana podrazumijeva (u ovom slučaju: prijetnja udaljavanjem predviđena člankom 59. stavkom 1. prvom rečenicom AufenthG-a).

Prvo pitanje

- 16 Pitanjem 1.a sud koji je uputio zahtjev pita jesu li i „zabrane ulaska koje nisu povezane s migracijom” obuhvaćene područjem primjene Direktive 2008/115 u svakom slučaju ako država članica, kao u predmetnoj situaciji Savezna Republika Njemačka, nije iskoristila mogućnost predviđenu člankom 2. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2008/115. Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu primjenjivosti Direktive s obzirom na Preporuku 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.).
- 17 U skladu s člankom 3. točkom 6. Direktive 2008/115 izraz „zabrana ulaska” označava upravnu ili sudsku odluku ili akt kojim se zabranjuju ulazak i boravak na državnom području države članice za određeno vrijeme, zajedno s odlukom o vraćanju. Kao „zabranu ulaska povezanu s migracijom” Komisija označava zabranu ulaska koja se temelji na zanemarivanju migracijskih pravila u državama članicama, odnosno pravila kojima se uređuje ulazak i boravak državljana trećih zemalja u dotičnoj zemlji članici (vidjeti t. 11. Preporuke 2017/2338). Ako povreda predmetnih migracijskih pravila dovodi do toga da je boravak državljana trećih zemalja u dotičnoj zemlji članici nezakonit ili da postane nezakonit, za njegovo vraćanje u skladu s člankom 1. Direktive 2008/115 valja primijeniti zajedničke standarde i postupke koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava. Suprotno tomu, pojam „zabrana ulaska koja nije povezana s migracijom” u smislu točke 11. Preporuke 2017/2338 označava zabranu ulaska koja se ne temelji na zanemarivanju

migracijskih pravila u državama članicama, nego se izdaje u druge svrhe. To se među ostalim odnosi na zabrane ulaska izrečene jer su državljani trećih zemalja počinili teška kaznena djela za koja su određene upravne ili sudske sankcije i koje služe zaštiti javne sigurnosti i javnog poretka u državi članici.

- 18 Tekstom članka 3. točke 6. i članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115 ne predviđa se odgovarajuće ograničenje područja primjene Direktive.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev ni sa sustavnog gledišta ne primjećuje naznake za takvo ograničenje područja primjene Direktive. Međutim, upućuje na odluku francuskog Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) u skladu s kojom se Direktiva o vraćanju treba primjenjivati samo na one odluke o vraćanju koje su države članice donijele zbog nezakonitog boravka državljanina treće zemlje. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz članka 1., članka 2. stavka 2. točke (b) i članka 11. stavka 2. druge rečenice Direktive proizlazi da u Direktivi ne postoji razlika između razloga zbog kojih se državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom određuje obveza vraćanja. Naprotiv, navedene odredbe potvrđuju da je područje primjene Direktive u načelu široko, ali da ga se može ograničiti.
- 20 U skladu s uvodnom izjavom 14., članak 3. točka 6. i članak 11. Direktive 2008/115 služe tomu da se učincima nacionalnih mjera za vraćanje dâ europska dimenzija ustanovljavanjem zabrana ulaska i boravka na području svih država članica. Cilj je izbjeći nezakonito useljavanje i spriječiti da državljani trećih zemalja s nezakonitim boravkom, zbog razlika u pravilima država članica, zaobilaze mjere udaljavanja. Ti ciljevi također upućuju na načelno široko područje primjene.
- 21 U točki 11. Preporuke 2017/2338 zabranama ulaska povezanim s vraćanjem koje su predviđene u Direktivi 2008/115 pripisuje se preventivni učinak i uloga koja se odnosi na poticanje vjerodostojnosti politike vraćanja. Međutim, tom se odredbom također predviđa da pravila o zabranama ulaska povezanim s vraćanjem u skladu s Direktivom o vraćanju ne utječu na zabrane ulaska izdane za „druge potrebe koje nisu povezane s migracijom”. U tom se kontekstu izričito navode zabrane ulaska državljanima trećih zemalja koji su počinili teška kaznena djela ili u vezi s kojima postoji jasna indicija o namjeri počinjenja takvog kaznenog djela. U točki 11. Preporuke 2017/2338 u tom se pogledu upućuje na članak 24. stavak 2. u vezi sa stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) (SL 2006., L 381, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 74. i ispravak SL 2015., L 23, str. 19.).
- 22 Iz povijesnog tumačenja Direktive 2008/115 ne proizlaze jasne indicije koje upućuju na tvrdnju navedenu u točki 11. Preporuke 2017/2338 da pravila o zabranama ulaska povezana s vraćanjem u skladu s Direktivom o vraćanju ne utječu na zabrane ulaska izdane za druge potrebe koje nisu povezane s migracijom.

- 23 U točki 3. podtočki 12. svojeg Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (COM/2005/0391 *final*) Komisija pojašnjava da, čak i ako postoje razlozi za intenzivnije usklađivanje u pogledu „protjerivanje zbog razloga javnog poretka/javne sigurnosti”, predmetna Direktiva u kojoj je riječ o prestanku nezakonitog boravka odnosno o vraćanju nije pravo sredstvo za to, nego su to prije direktive kojima se uređuju uvjeti ulaska i boravka te prestanak prava boravka i prava na ostanak. Međutim, ako zakoniti boravak državljanina treće zemlje prestane zbog razloga javnog poretka, ta osoba postaje državljaninom treće zemlje s nezakonitim boravkom u državi članici u smislu Direktive o vraćanju te se na tu osobu primjenjuju odredbe te direktive.
- 24 U slučaju niječnog odgovora na pitanje 1.a, postavlja se pitanje 1.b o tome je li zabrana ulaska izdana za potrebe koje „nisu povezane s migracijom” izuzeta iz područja primjene Direktive 2008/115/EZ i u slučaju kada državljanin treće zemlje, kao u ovom slučaju tužitelj, već neovisno o nalogu za protjerivanje koji je protiv njega izdan i na koji se nadovezuje zabrana ulaska, nema zakonit boravak te je stoga u načelu obuhvaćen područjem primjene Direktive. Pitanjem 1.c sud koji je uputio zahtjev pita smatra li se zabranom ulaska koja nije povezana s migracijom i ona zabrana ulaska koja je povezana s općim preventivnim protjerivanjem državljanina treće zemlje koji je osuđen zbog teških kaznenih djela.

Drugo pitanje

- 25 Drugo pitanje postavlja se u slučaju da je zabrana ulaska koja nije povezana s migracijom obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115.
- 26 Pitanjem 2.a sud koji je uputio zahtjev pita ima li ukidanje odluke o vraćanju (u ovom slučaju: prijetnja udaljavanjem) za posljedicu to da zabrana ulaska u smislu članka 3. točke 6. Direktive, koja je određena istodobno kada i ta odluka o vraćanju, postane nezakonita. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ukidanjem odluke o vraćanju ne ukida se nužno osnova zabrane ulaska koju ta odluka podrazumijeva, odnosno iz njihove povezanosti u vremenskom smislu s obzirom na pravo Unije ne proizlazi nužno i uvijek i objektivna povezanost.
- 27 U slučaju da je odgovor na pitanje o povezanosti u načelu potvrđan, sud koji je uputio zahtjev u pitanju 2.b želi znati što se događa kada upravni nalog za protjerivanje u skladu s člankom 53. AufenthG-a koji prethodi odluci o vraćanju postane pravomoćan. Time pitanje 2.b upućuje na moguće razdvajanje (trajne) odluke o vraćanju i zabrane ulaska u slučajevima u kojima: – se na temelju upravne ili sudske odluke konačno utvrdi nezakoniti boravak koji državljanin treće zemlje više ne može osporavati pravnim lijekovima, – u skladu s nacionalnim pravom iz toga za državljanina treće zemlje proizlazi obveza odlaska koja u načelu podrazumijeva i napuštanje područja Unije te – nedostaje upravna

odluka (u nacionalnom pravu: prijetnja udaljavanjem) da se ta objektivna obveza vraćanja provede prisilno, odnosno udaljavanjem.

RADNI DOKUMENT