

Zadeva C-503/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

2. julij 2019

Predložitveno sodišče:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona
(Španija)

Datum predložitvene odločbe:

7. junij 2019

Tožeča stranka:

UQ

Tožena stranka:

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Predmet postopka v glavni stvari

Predmet postopka v glavni stvari je zavrnitev prošnje za priznanje statusa rezidenta za daljši čas državljanu tretje države zaradi kazenske evidence.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na členu 267 PDEU.

Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe je v bistvu vprašanje, ali je razlaga Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), ki jo poda glede nacionalne zakonodaje v zvezi s priznanjem statusa rezidenta za daljši čas in v skladu s katero je kazenska evidenca zadosten razlog za nepriznanje navedenega statusa, ne da bi bilo treba upoštevati druge dejavnike, v skladu z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, zlasti njenima členoma 6(1) in 17.

Predložitveno sodišče prav tako sprašuje, ali navedena direktiva nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dopušča, da se navedenega statusa ne prizna iz razloga javnega reda ali javne varnosti, ne da bi določila merila za presojo in ne da bi bila ta razloga za nepriznanje jasno in pregledno določena v nacionalni zakonodaji.

Vprašanja za predhodno odločanje

„1. Ali je v skladu s členoma 6(1) in 17 Direktive 2003/109 razlaga nacionalnih sodišč, v skladu s katero je kakršna koli kazenska evidenca zadosten razlog za nepriznanje statusa rezidenta za daljši čas?

2. Ali mora nacionalno sodišče poleg obstoja kazenske evidence upoštevati druge dejavnike, kot so resnost in trajanje kazenske sankcije, nevarnost, ki jo prosilec predstavlja za družbo, trajanje njegovega predhodnega zakonitega prebivanja in povezave, ki jih je vzpostavil z državo, ter skupaj presojati vse te dejavnike?

3. Ali je treba člen 6(1) Direktive razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dopušča, da se statusa rezidenta za daljši čas ne prizna iz razlogov javnega reda ali javne varnosti na podlagi člena 4, ne da bi določila merila za presojo, ki so v členih 6(1) in 17?

4. Ali je treba člena 6(1) in 17 Direktive 2003/109 razlagati tako, da je nacionalno sodišče v skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi z vertikalnim učinkom direktiv navzdol pooblaščen in lahko neposredno uporabi določbe členov 6(1) in 17 z namenom, da presodi, ali obstaja kazenska evidenca, z vidika resnosti kaznivega dejanja, trajanja kazenske sankcije in nevarnosti, ki jo predstavlja prosilec?

5. Ali je treba pravo Unije, zlasti pravico do statusa rezidenta za daljši čas ter načela jasnosti, preglednosti in razumljivosti, razlagati tako, da nasprotuje razlagi španskih sodišč, ki so jo podala v zvezi s členi od 147 do 149 RD 557/2011 in členom 32 LO 4/2000, v skladu s katero sta lahko razloga javnega reda in javne varnosti razloga za nepriznanje statusa rezidenta za daljši čas, kljub temu da te določbe ne določajo jasno in pregledno, da sta razlog za nepriznanje?

6. Ali je v skladu z načelom polnega učinka Direktive 2003/109, zlasti z njenim členom 6(1), nacionalna zakonodaja in njena razlaga, kakor jo podajajo sodišča, v skladu s katero se otežuje pridobitev statusa rezidenta za daljši čas in spodbuja status rezidenta za krajši čas?“

Navedene določbe prava Unije

Določbe prava Unije

Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (v nadaljevanju: Direktiva 2003/109): uvodne izjave 4, 6, 8, 10, 16 in 21 ter členi 4(1), 6(1), 7(3) in 17.

Sodna praksa Unije

Sodba z dne 26. aprila 2012, Komisija/Nizozemska, C-508/10, EU:C:2012:243: točki 65 in 75.

Sodba z dne 18. oktobra 2012, Staatssecretaris van Justitie/Mangat Singh, C-502/10, EU:C:2012:636, točki 44 in 45.

Sodba z dne 28. aprila 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268, točka 55.

Navedene določbe nacionalnega prava

Določbe nacionalnega prava

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (sistemski zakon 4/2000 z dne 11. januarja o pravicah in svoboščinah tujcev v Španiji in njihovem vključevanju v družbo, v nadaljevanju: LO 4/2000): člen 32(1) in (2).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (kraljeva uredba 557/2011 z dne 20. aprila o potrditvi uredbe za izvajanje sistema zakona 4/2000 o pravicah in svoboščinah tujcev v Španiji in njihovem vključevanju v družbo, kakor je bil spremenjen s sistemskim zakonom 2/2009, v nadaljevanju: RD 557/2011): člen 149(2)(f).

Nacionalna sodna praksa

Sodba Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) (STS) z dne 5. julija 2018 (1150/2018), v skladu s katero sam obstoj kakršne koli kazenske evidence pomeni zavrnitev prošnje za status rezidenta za daljši čas.

Sodba Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) (STC) 201/2016, z dne 28. novembra 2016, ki analizira upoštevanje številnih okoliščin v primeru odstranitve zaradi storitve kaznivega dejanja.

Sodbe Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) (SSTC) 33/1982, 6/1983, 19/1985, 59/1990 in 46/2001, v katerih Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) pojem javnega reda razlaga ozko.

Sodba Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Baskije) z dne 25. februarja 2010, v skladu s katero ni mogoče šteti, da obstoj kazenske evidence izključuje izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, če pri prosilcu niso podane druge okoliščine, ki vplivajo na javni red ali javno varnost.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Oseba UQ je bila obsojena s sodbo z dne 10. novembra 2014 za kaznivo dejanje vožnje pod vplivom alkohola, kar se je zgodilo 2. novembra 2014.
- 2 Obsojena je bila na kazen 40 dni dela v korist skupnosti, kazen se je štela za izvršeno 18. aprila 2018, ter na osem mesecev in dva dni odvzema pravice vožnje motornih vozil in mopedov, ki jo je prestala in se je štela za izvršeno 10. novembra 2015. Ta oseba še vedno ima kazensko evidenco.
- 3 Oseba UQ je 2. februarja 2018 prosila za priznanje statusa rezidenta za daljši čas pri Oficina de Extranjeros de Barcelona (urad za tujce v Barceloni), ki spada pod Subdelegación del Gobierno en Barcelona (poddelegacija vlade v Barceloni).
- 4 Ko je vložila navedeno prošnjo, je oseba UQ že zakonito prebivala vsaj 5 let na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, v tem obdobju pa je zakonito delala in izpolnjevala svoje obveznosti, ki jih je imela do organov socialne varnosti in drugih državnih organov. Po navedbah predložitvenega sodišča je zelo verjetno, da je obdobje prebivanja daljše, saj je v teh primerih običajno, da oseba že prej krajši ali daljši čas tam nezakonito prebiva.
- 5 Z odločbo z dne 27. marca 2018 je uprava zavrnila prošnjo zaradi obstoja kazenske evidence.
- 6 Oseba UQ je vložila pritožbo, ki je bila zavrnjena 6. julija 2018.
- 7 Zoper to zavrnitev je vložila tožbo v upravnem sporu, ki je povod za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 8 Zagovorniki uprave nasprotujejo tožbi osebe UQ in predlagajo njeno zavrnitev.
- 9 Pred izrekom sodbe je sodišče izdalo sklep, v katerem je navedlo možnost predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču Evropske unije. Tožeča stranka se je s tem strinjala in menila, da je to primerno. Abogacía del Estado (državno odvetništvo) je temu nasprotovalo in trdilo, da gre za „acte claire“.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

UREDITEV V ŠPANSKEM PRAVU

- 10 Španski sistem, ki velja za tujce, tvori postopen sistem vrst prebivanja, ki se običajno začne s pridobitvijo dovoljenja za začasno prebivanje, ki lahko velja

največ pet let, po tem pa se lahko pridobi dovoljenje za prebivanje za daljši čas, ki ga je treba obnoviti vsakih pet let.

- 11 Člen 32 LO 4/2000 določa, da imajo pravico do prebivanja za daljši čas tisti, ki so pet let neprekinjeno začasno prebivali v Španiji in izpolnjujejo pogoje, določene s predpisi. Na drugi strani člen 149(2)(f) RD 557/2011 določa, da je treba prošnji za priznanje statusa rezidenta za daljši čas priložiti potrdilo o nekaznovanosti, v katerem ne smejo biti navedene obsodbe za kazniva dejanja, določena v španskem pravnem redu.

RAZLIKE V SODNI PRAKSI IN SODBA TRIBUNAL SUPREMO (VRHOVNO SODIŠČE) Z DNE 5. JULIJA 2018 (1150/2018)

- 12 Zakonodaja, predstavljena v prejšnjih točkah, je povzročila protislovne razlage španskih sodišč. V bistvu obstajajo štiri nasprotujoča si stališča: avtomatično stališče, in sicer se je v primeru obstoja kazenske evidence čisto enostavno zavrnila izdaja dovoljenja; drugo stališče, pri katerem je šlo za presojo, in sicer je šlo za individualno preučitev položaja zainteresirane osebe, kar je pomenilo, da je bilo treba presojati dejstva in obsodbe te osebe z namenom ugotoviti, ali te v trenutku pridobitve dovoljenja predstavljajo resnično, dejansko in dovolj hudo grožnjo, ki vpliva na temeljni interes družbe; drugi so menili, da ni treba preučevati kazenskih evidenc prosilcev, ker se je štelo, da to ni bil pogoj za dovoljenje, in nazadnje so drugi neposredno uporabili predpise Direktive 2003/109/ES, da so razrešili spore, ki so nastali glede tega vprašanja, pri tem pa niso upoštevali nacionalne zakonodaje.
- 13 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) se je v sodbi 1150/2018 z dne 5. julija 2018 izreklo o tem vprašanju in odločilo, da sam obstoj kakršne koli kazenske evidence pomeni zavrnitev prošnje za status rezidenta za daljši čas.
- 14 Navedeno sodišče je menilo, da dejstvo, da člen 149(2)(f) RD 557/2011 zahteva predložitev potrdila o nekaznovanosti, v katerem so navedene obsodbe za kazniva dejanja, določena v španskem pravnem redu, pomeni zahtevo, da oseba ne sme imeti kazenske evidence. Odločilo je, da ni dosledno, če bi se za podelitev dovoljenja za začasno prebivanje zahtevalo, da oseba nima kazenske evidence, potem pa ta zahteva ne bi bila odločilna za pridobitev veliko ugodnejšega položaja. Prav tako je menilo, da ta razlaga ni v nasprotju z Direktivo 2003/109, in sklenilo, da državljani tretjih držav, ki želijo dobiti ali ohraniti status rezidenta za daljši čas ne bi smeli ogroziti javnega reda ali javne varnosti, kar so primeri, med katere se lahko prišteva obstoj kazenske evidence. Navedeno sodišče je ob sklicevanju na sodno prakso Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) in na besedilo določb v zvezi z odstranitvijo rezidentov za daljši čas pripomnilo, da čeprav je v tem zadnjem primeru treba presojati vrsto okoliščin, ta presoja ni izrecno določena v primeru podelitve dovoljenja za prebivanje za daljši čas, ter odločilo, da je večja strogost zahtev in pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, kot za odstranitev tujca, ki je že imel tak status, sorazmerna.

UGOTOVITVE PREDLOŽITVENEGA SODIŠČA

- 15 Predložitveno sodišče meni, da obstaja očitno trenje med Direktivo 2003/109 in špansko zakonodajo, ki je prišla do izraza v razlagi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), ki jo je o njej podalo v zgoraj omenjeni sodbi 1150/2018.
- 16 Kot navaja, želi Direktiva 2003/109 uvesti sistem okrepitve varstva uveljavljene ustalitve, ki jo potrjuje petletno neprekinjeno bivanje državljanov tretjih držav. Ta direktiva določa primere, v katerih se lahko ne prizna statusa rezidenta za daljši čas v členu 6 na podlagi dveh nedoločnih pravnih pojmov: javnega reda in javne varnosti, pri čemer se gleda resnost ali vrsta kaznivega dejanja zoper ti pravni dobrini. Po navedbah predložitvenega sodišča navedena direktiva državam članicam ne daje priložnosti, da se pri prenosu direktive oddaljijo od navedenih meril.
- 17 Prva težava, ki izhaja iz španske zakonodaje in njene razlage s strani Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), je, ali sta pojma javnega reda in javne varnosti, ki sta se skozi leta utrdila v sodni praksi španskih sodišč, dovolj omejevalna, da omogočata obvezno presojo, ki jo nalaga člen 6 Direktive.
- 18 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je večkrat odločilo, da sama navedba razlogov javnega reda ne zadostuje, saj ta pojem, ker gre za nedoločen pravni pojem, zahteva, da se dokažejo okoliščine, ki utemeljujejo njegov obstoj. Tribunal Constitucional (ustavno sodišče) je prav tako vedno ozko razlagalo pojem javnega reda. Zato predložitveno sodišče šteje za presenetljivo, da Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) meni, da je isti pojem lahko sinonim za tako razširitev, ki preprečuje priznanje zaradi vsakršnega ravnanja, ki je kaznivo v skladu s kazenskim zakonikom.
- 19 Po mnenju predložitvenega sodišča, če Direktiva 2003/109 popolnoma jasno določa, da je glavno merilo za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas časovno merilo, torej trajanje prebivanja v zadevni državi, in če prav tako določa, da je mogoče zavrniti pridobitev iz razlogov javnega reda ali javne varnosti – še vedno ob upoštevanju resnosti ali vrste kaznivega dejanja zoper javni red ali javno varnosti in nevarnosti, ki jo zainteresirana oseba predstavlja za ta dejavnika, vse to pripelje do ugotovitve, da Direktiva nalaga, da se izvede individualna presoja okoliščin prosilca in da se na podlagi te presoje pride do konkretnega sklepa o tem, ali prosilec družbo ogroža ali ne. Pri tej individualni presoji je treba upoštevati več dejavnikov, in sicer resnost ali vrsto storjenega kaznivega ravnanja, nevarnosti, ki jo to pomeni, trajanje prebivanja in povezave, ki jih ima zainteresirana oseba z državo.
- 20 Če pa se uporabi avtomatično merilo, ki ga zagovarja Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), je treba prošnjo za priznanje statusa rezidenta za daljši čas zavrniti, če obstaja kazenska evidenca, če pa ne obstaja, pa je treba preučiti ostale dejavnike.
- 21 Upoštevati je treba, da španski kazenski zakonik razlikuje med kaznivimi dejanji in kazenskimi sankcijami glede na resnost kaznivega dejanja in jih razvrsti med

hujša, manj huda in lažja kazniva dejanja. Od reforme, uvedene s sistemskim zakonom 1/2015 z dne 30. marca, s katerim je bil spremenjen sistemski zakon 10/1995 z dne 23. novembra o kazenskem zakoniku, so bila med lažja kazniva dejanja vključena tista, ki jih je treba vpisati v Registro Central de Penados y Rebeldes (kazenska evidenca). To pomeni, da je obsojenec vpisan v kazensko evidenco vsaj šest mesecev od dokončne izvršitve obsodbe.

- 22 Predložitveno sodišče šteje za nenavadno, da se v upravnem postopku ne upošteva kazenske klasifikacije in se primere, ki so v bistvu različni, obravnava enako, ne samo zaradi zgoraj navedene klasifikacije kaznivih dejanj in kazenskih sankcij, temveč tudi zato ker so lahko osebne okoliščine tujca in trajanje njegovega bivanja v naši državi precej drugačne, zaradi česar bi zaslužile različno presojo.
- 23 Čeprav je res, da pojem „javnega reda in varnosti“ ni zaprt pojem in se zato dopušča, da ga vsaka država ureja bolj ali manj široko, kakor je po njenem mnenju primerno, bi bila vsebina člena 149(2)(f) RD 557/2011, kakor ga v skladu z zgoraj navedenim razlaga Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), lahko v nasprotju z vsebino členov 6(1) in 17 Direktive 2003/109, saj preprečuje presojo resnosti kaznivega dejanja in ali zadevna oseba ogroža javni red ali javno varnost. Po mnenju predložitvenega sodišča se zdi avtomatično razumevanje, da eno samo kaznivo dejanje v kazenski evidenci pomeni, da obstaja taka grožnja javnemu redu ali javni varnosti, preveč formalistično in skrajno.
- 24 Druga težava, ki izhaja iz španske zakonodaja in tega, kako jo razlagajo španska sodišča, je naslednja: v skladu s členom 13 Direktive 2003/109 lahko države članice določijo milejše pogoje za pridobitev dovoljenja, če se z njimi ne podeli pravica do pridobitve dovoljenja za prebivanje v drugih državah članicah; vendar ali Direktiva dovoli, da države članice določijo manj ugodne pogoje za pridobitev dovoljenja, ki so skladni s tisti, ki veljajo za rezidenta za daljši čas, brez ugodnosti statusa rezidenta za daljši čas, tako da od prosilca za ta status zahtevajo več kot od prosilca za dovoljenje za začasno prebivanje?
- 25 Ena od obrazložitvev v sodbi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) 1150/2018 je bila, da po mnenju navedenega sodišča pridobitev statusa rezidenta za daljši čas zahteva strožje zahteve in pogoje, potrebne za pridobitev takega statusa, kot za odstranitev tujca, ki tak status že ima.
- 26 Navesti je treba, da lahko oseba, ki ima dovoljenje za začasno prebivanje v Španiji, podaljša dovoljenje za začasno prebivanje in pridobi novo dovoljenje za začasno prebivanje, kljub temu da ima kazensko evidenco. Tako v skladu s členom 31 LO 4/2000 sam obstoj kazenske evidence ni razlog za zavrnitev podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje, temveč jo je treba, če obstaja, presoјati.
- 27 Posledica zgoraj navedenega in razlage Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) je, da ima rezident za krajši čas, ki dokaže, da je pet let neprekinjeno prebival v

Španiji in ima kakršno koli kazensko evidenco, lažje pridobi novo dovoljenje za začasno prebivanje za naslednje dve leti kot pa status rezidenta za daljši čas.

- 28 S tega vidika španska zakonodaja, ki ureja pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, kot jo razlaga Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), pomeni resnično oviro za uresničevanje pravic, ki jih podeljuje Direktiva 2003/109, in lahko ogrozi cilje, ki jim ta sledi, ter ji posledično odvzame polni učinek, pri tem pa pripelje do tega, da so osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v Skupnosti, lahko tam le začasno, otežuje njihovo učinkovito vključevanje in torej ustvarja ugodno ozračje za nenaklonjenost evropskim načelom in vrednotam ter jim odvzame enakost pravic, ki jo določa Direktiva 2003/109.
- 29 Tako je razlaga Tribunal Supremo (vrhovno sodišče), ki jo je podalo glede španske zakonodaje, spremenila status rezidenta za daljši čas v vrsto nagrade, ki od prosilcev zahteva dodatno poštenost, pri čemer je prezrlo uvodni izjavi 4 in 6 Direktive 2003/109, ki določata navedeni status bolj kot mehanizem zagotavljanja in varstva dokazane ustalitve, ne pa kot prag za posebne in različne zahteve.
- 30 Tretja težava se nanaša na nezadosten prenos Direktive 2003/109 v španski pravni red, saj nobeden od členov, ki urejajo pridobitev statusa rezidenta za daljši čas (člen 32 LO 4/2000 in njegovo izvajanje z RD 557/2011), ne določa jasno, pregledno in razumljivo, kakšna bi morala biti ureditev, ki bi veljala za prosilce za prebivanje za daljši čas, če imajo kazensko evidenco.
- 31 Člen 6(1) Direktive 2003/109 namreč državam članicam daje možnost, da zavrnejo prošnjo za dodelitev statusa rezidenta za daljši čas zaradi javnega reda. Kraljevina Španija te možnosti ni izkoristila in v svojo zakonodajo ni uvedla zavrnitve zaradi kazenske evidence. Vendar so različne sodbe, ki so obravnavale to področje, želele v členu 149(2)(f) RD 557/2011 videti skrito omembo, da so razlogi javnega reda in javne varnosti razlog za nepriznanje statusa rezidenta za daljši čas.
- 32 Če se možnost zavrnitve navedenega statusa iz tega razloga ni prenesla, je država, ki ni izpolnila obveznosti oziroma ki ni pravilno prenesla direktive, ne more uporabiti neposredno v škodo posameznika, še posebej če se upošteva, da je šlo za izbiro. Prav tako se navedena država ne more sklicevati na načelo skladne razlage, ne da bi tvegala razlago *contra legem*, če člen 6(1) Direktive ne zahteva zavrnitve zaradi javnega reda, ampak samo daje to možnost. V skladu z načelom lojalnega sodelovanja in pravne varnosti morata biti tako predpis Skupnosti kot tudi predpis, ki prenaša direktivo, jasna, razumljiva in pregledna.
- 33 Branje člena 149(2)(f) RD 557/2011 nikakor ne omogoča razlage, da zahteva, da oseba ni storila kaznivih dejanj, določenih v španskem pravnem redu, velja za prosilca, ki je prebival pet let v Španiji: prvič, ker zadevni odstavek tega ne določa, temveč določa seznam za preostale primere, tako da začne stavek z „en caso (po potrebi)“; to pomeni, da se nanaša na tiste prosilce, ki zadnjih pet let niso živeli v Španiji; drugič, ker tistim, ki so upravičeni do takega statusa na podlagi

člena 148(1) RD 557/2011 – so živelj zadnjih pet let v Španiji –, ni treba predložiti tega potrdila, saj se, ker je Španija država, kjer so živelj zadnjih pet let, domneva, da lahko organ, ki mora preučiti prošnjo, dostopa do kazenske evidence prosilca, pridobi potrdilo, ga vložj v spis in ga nato še presoja, in tretjič, ker lahko država članica zahteva več od prosilcev, ki niso izpolnili teh predhodnih pet let prebivanja v Španiji, vendar na podlagi tega ni mogoče domnevati, da se lahko od prosilcev, ki so živelj pet let v Španiji, zahteva (kakor je bila prenesena Direktiva), da nimajo kazenske evidence v Španiji.

DELOVNI DOKUMENT