

Predmet C-719/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

30. rujna 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. rujna 2019.

Tužitelj:

FS

Tuženik:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Predmet glavnog postupka**

Glavni postupak odnosi se na stranca koji je građanin Unije i koji je prema vlastitim navodima dobrovoljno postupio u skladu s odlukom o protjerivanju koju je Nizozemska donijela u smislu članka 15. Direktive 2004/38. Nakon što je napustio Nizozemsku, ponovno je ušao u tu državu te je potom nakon uhićenja zbog sumnje u počinjenje kaznenog djela zadržan u pritvoru za strance. Prema mišljenju stranca to je nezakonito jer je on u skladu s člankom 6. te direktive ponovno imao pravo boraviti u Nizozemskoj. Međutim, prvostupanjski sud je tužbu koju je stranac podnio odbio kao neosnovanu. Stranac je potom podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet ovog zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a je pitanje, koliko dugo pravne posljedice odluke o protjerivanju u skladu s člankom 15. Direktive 2004/38 proizvode pravne učinke nakon dobrovoljnog odlaska ili protjerivanja iz države članice domaćina i koliko dugo stranac uistinu mora boraviti izvan Nizozemske prije nego u skladu s člancima 5. i 6. te direktive ponovno smije ući u zemlju (pravo ulaska i pravo boravka do tri mjeseca).

Prethodna pitanja

1. pitanje:

Treba li 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 stavlja[n]ju 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. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.). 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. pitanje:

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: ima li taj građanin Unije u slučaju trenutnog povratka u državu članicu domaćina člankom 6. stavkom 1. Direktive 2004/38/EZ 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. pitanje:

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?

Navedene odredbe prava Unije

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 stavlja[n]ju 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38), članak 1. točka (a), članak 2. stavak 1., članak 3. stavak 1., članak 5. stavak 1. i 4., članak 6. stavak 1., članak 7. stavak 1. točke (a) do (c) prva i druga alineja, članak 14. stavak 1., 2. i 4. točke (a) i (b) te članak 15.

Presude Suda od 12. ožujka 2014., O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135), i od 10. rujna 2019., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693)

Navedena nacionalna pravila

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000., u daljnjem tekstu: Vw2000), članak 1. br. 1., članak 8. točka (e), članak 50. stavak 1. i 3., članak 59. stavak 1. točka (a), članak 61. stavak 1., članak 62. stavak 1., članak 63. stavak 1., članak 72. stavak 3., članak 106. stavak 1. i 2. kao i članak 112.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.) članci 8.7., 8.8., 8.11., 8.12. i 8.16.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Stranac FS registriran je u Nizozemskoj od 9. studenog 2017. Tijekom njegova boravka u Nizozemskoj protiv njega su zbog različitih kaznenih djela redovito vođene policijske istrage. Osim toga, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, u daljnjem tekstu: Staatssecretaris) utvrdio je rješenjem od 1. lipnja 2018. da FS više ne ispunjava člankom 7. Direktive 2004/38 predviđene uvjete za zakoniti boravak dulji od tri mjeseca.
- 2 Žalbu koju je stranac podnio protiv tog rješenja Staatssecretaris je odbio rješenjem od 25. rujna 2018., pri čemu je odredio rok od četiri tjedna za dobrovoljni odlazak te zaprijetio protjerivanjem stranca u slučaju da ne postupi s tim u skladu.
- 3 FS je dokazao da je on napustio Nizozemsku u svakom slučaju prije ili na 23. listopada 2018. jer je tog dana uhićen u Njemačkoj zbog sumnje u počinjenje krađe u trgovini.
- 4 On je također izjavio da je 21. studenog 2018. ušao u Nizozemsku jer se zbog sudskog poziva morao pojaviti pred sucem 23. studenog 2018. Dana 22. studenog 2018. uhićen je u Nizozemskoj zbog sumnje u počinjenje kaznenog djela te je Staatssecretaris dana 23. studenog 2018. naložio njegovo zadržavanje. To je zadržavanje u skladu s člankom 59. stavkom 1. točkom (a) Vw2000-a predviđeno za strance koji u Nizozemskoj nezakonito borave i ima za cilj protjerivanje tih stranaca u zemlju njihova podrijetla, a u slučaju FS-a to je Poljska.
- 5 Prema mišljenju Staatssecretarisa, zadržavanje je bilo potrebno zbog opasnosti da bi FS mogao izbjeći nadzor i pripremu njegova odlaska ili protjerivanja, odnosno da bi tu pripremu mogao ometati.
- 6 FS je podnio tužbu protiv mjere zadržavanja, koju je Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Sud u Haagu, stalna služba u Groningenu, Nizozemska) dana 7. prosinca 2018. odbio kao neosnovanu.
- 7 Rechtbank je naveo da je Staatssecretaris rješenje od 23. studenog 2018. pravilno temeljio na okolnosti da je FS prethodno zaprimio rješenje iz kojeg proizlazi da on mora napustiti Nizozemsku te da on zemlju nije dobrovoljno napustio u roku određenom u tom rješenju. Iz toga nije proizašlo da je FS napustio Nizozemsku,

što pak opravdava pretpostavku opasnosti koja je navedena u točki 5. Jednako tako je u okviru te odluke odbijen zahtjev za naknadu štete. Protiv te je odluke FS podnio žalbu.

- 8 Dana 18. prosinca 2018. FS je podnio pravni lijek protiv namjeravanog protjerivanja u Poljsku i zatražio od Voorzieningenrechter (sudac u postupku privremene pravne zaštite) pred Rechtbank Den Haag da zabrani protjerivanje. Taj je zahtjev prihvaćen.
- 9 Na temelju te je odluke Staatssecretaris ukinuo mjeru zadržavanja naloženu protiv stranca 20. prosinca 2018. Nakon tog je trenutka FS bio uhićen još dva puta.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 10 FS ističe da je Rechtbank svoju odluku od 7. prosinca 2018. pogrešno obrazložio jer je on dokazao da je napustio Nizozemsku u roku za dobrovoljni odlazak od 4 tjedna koji mu je odredio Staatssecretaris. Iz toga, prema njegovu mišljenju, proizlazi da je neopravdano zadržan jer je u skladu s člankom 6. Direktive 2004/38 ponovno imao pravo boraviti u Nizozemskoj.
- 11 Staatssecretaris navodi da je stranac uistinu dokazao da je napustio Nizozemsku u roku određenom rješenjem od 25. rujna 2018. Međutim, smatra, kako to ne znači da su pravne posljedice tog rješenja, uključujući obvezu odlaska koja se na njega odnosi, prestale proizvoditi učinak njegovim odlaskom u Njemačku. Prema mišljenju Staatssecretarisa rješenje više ne proizvodi pravni učinak tek ako se FS u smislu presude Suda od 12. ožujka 2014., O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135, točke 53. i 56.), na temelju i uzimajući u obzir članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38, nastanio u Njemačkoj te je njegov boravak u toj državi stoga obilježen određenim trajanjem, odnosno mora postojati boravak dulji od tri mjeseca. To ovdje nije slučaj. Stoga je zlorabe moguće spriječiti samo odgovarajućom primjenom presude O. & B.. U suprotnom bi stranac boravkom od samo jednog dana u Njemačkoj mogao izbjeći pravne učinke rješenja od 25. rujna 2018. i na taj način ponovno zakonito ući u Nizozemsku te tamo boraviti.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 12 Prema ustaljenoj nacionalnoj sudskoj praksi može se ispitati je li FS u trenutku njegova zadržavanja imao deklaratorno pravo boravka prema pravu Unije pa je njegovo zadržavanje stoga bilo nezakonito i on ima pravo na naknadu štete.
- 13 Rješenje od 25. rujna 2018. je odluka u smislu članka 15. Direktive 2004/38 (vidjeti presudu od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, točke 70. do 74.) i donesena je zbog razloga koji nisu javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje. U tom je rješenju sadržana obveza napuštanja državnog područja pod prijetnjom protjerivanja u slučaju da FS ne napusti državno područje nakon isteka roka zadanog za odlazak.

- 14 Članak 15. Direktive 2004/38 ne određuje je li odluka o protjerivanju provedena pa ne proizvodi više nikakve pravne učinke čim građanin Unije dobrovoljno napusti državno područje ili je protjeran. Postavlja se pitanje, proizvodi li to rješenje, kako to smatra Staatssecretaris, pravne učinke neko određeno vrijeme.
- 15 Odgovor na to pitanje je važan da bi se utvrdilo kada FS nakon odlaska ili protjerivanja ponovno može ući u državu članicu domaćina. Moguća su dva scenarija, i to prvi, prema kojem je na temelju dobrovoljnog odlaska ili protjerivanja stranca rješenje provedeno pa nakon toga više ne proizvodi pravne učinke, i drugi, da rješenje proizvodi pravne učinke i nakon dobrovoljnog odlaska ili protjerivanja.
- 16 U **prvoj** situaciji, u kojoj je rješenje provedeno na način da je FS dokazano dobrovoljno napustio državu članicu domaćina i to rješenje nakon toga više ne proizvodi pravne učinke, FS može istog dana na koji je napustio državno područje države članice domaćina ponovno ući u državu članicu domaćina i tamo boraviti.
- 17 U toj situaciji odluka o protjerivanju u smislu članka 15. Direktive 2004/38, naime, nema učinak na člankom 5. te direktive predviđeno pravo stranca da (ponovno) uđe na državno područje te države članice domaćina. Budući da se pravo uređeno člankom 5. ne može odvojiti od prava određenog u članku 6. da se na državnom području države članice može boraviti do tri mjeseca, odluka o protjerivanju koju je donijela država članica ne dovodi u pitanje ni to potonje pravo.
- 18 FS je dokazao da je on 23. listopada 2018., dakle u roku određenom za odlazak, boravio u Njemačkoj. Stoga je on u gore navedenim okolnostima u trenutku ili nakon tog trenutka u skladu s člankom 5. Direktive 2004/38 imao pravo ulaska u Nizozemsku. Nakon svojeg je povratka mogao tamo ponovno zakonito boraviti u skladu s člankom 6. te direktive, tako da je on 23. studenog 2018. neopravdano zadržan.
- 19 U **drugoj** situaciji odluka o protjerivanju u smislu članka 15. Direktive 2004/38 nakon dobrovoljnog odlaska ili protjerivanja proizvodi pravne učinke do trenutka u kojem ne postoji stvarni boravak na državnom području države članice stranca ili druge države članice različite od države članice domaćina koja je tu odluku donijela. Odgovarajućom primjenom presude O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) postojanje stvarnog boravka svakako treba pretpostaviti kada je riječ o boravku duljem od tri mjeseca.
- 20 Pritom odluka o protjerivanju ima učinak na prava utvrđena člancima 5. i 6. Direktive 2004/38. Ta se prava u odnosu na državu članicu domaćina, koja je tu odluku donijela, ne mogu ostvarivati tijekom razdoblja od najmanje tri mjeseca nakon dobrovoljnog odlaska ili protjerivanja.
- 21 U tim je okolnostima, odgovarajućom primjenom presude O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135), FS-u bilo dopušteno ponovno ući u Nizozemsku tek nakon 23.

siječnja 2019. te 23. studenog 2018. nije mogao zakonito boraviti u Nizozemskoj. U tom je slučaju njegovo zadržavanje bilo zakonito.

- 22 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se ne može jednoznačno odgovoriti na pitanje kada je odluka o protjerivanju u smislu članka 15. Direktive 2004/38 provedena i ne proizvodi više nikakve pravne učinke. Odgovor se ne može razabrati ni neposredno iz te odredbe, ni iz sistematike te direktive.
- 23 S jedne bi se strane moglo zastupati stajalište da iz članka 15. stavka 3. Direktive 2004/38 proizlazi kako država članica odlukom o protjerivanju ne može prisiliti građanina Unije da on nakon svog odlaska, odnosno protjerivanja, boravi izvan državnog područja te države članice dulje od tri mjeseca. Ako to ne bi bilo tako, tada bi odluka o protjerivanju činjenično odgovarala zabrani ulaska u državu članicu koja je donijela odluku, što nije u skladu s člankom 15. stavkom 3. Direktive 2004/38 (vidjeti i presudu *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, točka 88.).
- 24 S druge bi se strane moglo zastupati i stajalište, da se s protjerivanjem u načelu želi ostvariti cilj da boravak protjerane osobe izvan državnog područja države članice koja je donijela odluku o protjerivanju traje neko određeno vrijeme. Taj uvjet nije ispunjen ako građanin Unije u skladu s člankom 5. Direktive 2004/38 istog dana na koji je napustio državno područje države članice ili je s tog državnog područja protjeran, ponovno uđe na to državno područje i tamo može boraviti u skladu s člankom 6. te direktive. Navedeno tako dovodi do pitanja koji smisao u tim okolnostima ima odluka o protjerivanju donesena u skladu s člankom 15. Direktive 2004/38.