

Predmet C-528/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. kolovoza 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Fővárosi Törvényszék (Mađarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. srpnja 2021.

Tužitelj:

M. D.

Tuženik:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (Područna uprava Budimpešte i regije Pešte pri Glavnom državnom ravnateljstvu policije za migracije, Mađarska)

Predmet glavnog postupka

Sudski nadzor zakonitosti zabrane ulaska i boravka koja je zbog razloga nacionalne sigurnosti izrečena državljaninu treće zemlje koji već dugo zakonito boravi u Mađarskoj i koji je član obitelji građanina Unije (konkretno, srodnik u uzlaznoj liniji maloljetnog mađarskog građanina).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članaka 5., 11. i 13. Direktive 2008/115/EZ i članka 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7., 21., 24. i 47. Povelje

Pravna osnova: članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115/EZ i članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7., 20., 24. i 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice kojom se primjena izmjene propisa proširuje i na postupke koji se ponavljaju zbog sudskog naloga izdanog u prethodno pokrenutim postupcima, a zbog te se izmjene propisa na državljanina treće zemlje, člana obitelji građanina Unije, primjenjuje mnogo nepovoljniji postupovni sustav, do mjere da gubi status osobe koja ne može biti vraćena ni zbog razloga javnog poretka, javne ili nacionalne sigurnosti, koji je dobio na temelju duljine svojeg dotadašnjeg boravka; da mu se zatim odbije zahtjev za trajnu boravišnu iskaznicu na temelju te iste činjenične situacije i razloga nacionalne sigurnosti; da mu se oduzme izdana boravišna iskaznica; i da mu se nakon toga izrekne zabrana ulaska i boravka, a da se njegova osobna i obiteljska situacija ne ocijene ni u jednom od postupaka, osobito pritom činjenica da skrbi za maloljetnog mađarskog građanina, što su odluke koje dovode ili do narušavanja obiteljskog jedinstva ili do toga da građani Unije koji su članovi obitelji državljanina treće zemlje, među kojima je njegovo maloljetno dijete, moraju napustiti državno područje države članice?

2. Treba li članke 5. i 11. Direktive 2008/115 i članak 20. UFEU-a, u vezi s člancima 7. i 24. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice na temelju koje se ne ispituju osobna i obiteljska situacija državljanina treće zemlje prije nego mu se izrekne zabrana ulaska i boravka, pri čemu se tvrdi da boravak te osobe, člana obitelji građanina Unije, predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost zemlje?

U slučaju da je odgovor na prvo ili drugo pitanje potvrđan:

3. Treba li članak 20. UFEU-a i članke 5. i 13. Direktive 2008/115, u vezi s člancima 20. i 47. Povelje, kao i uvodnu izjavu 22. Direktive 2008/115, kojom se kao najveća pozornost utvrđuje obveza [uzimanja u obzir najboljeg] interesa djeteta, i uvodnu izjavu 24. iste direktive, kojom se zahtijeva da se zajamče temeljna prava i načela priznata Poveljom, tumačiti na način da nacionalni sud, u slučaju da na temelju odluke Suda Europske unije proglasi da su pravo države članice ili praksa tijela za migracije temeljena na navedenom pravu protivni pravu Unije, može prilikom ispitivanja pravne osnove za zabranu ulaska i boravka uzeti u obzir kao tužiteljevo stečeno pravo u ovom slučaju činjenicu da je tužitelj, u sustavu a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényja (Zakon br. I iz 2007. o ulasku i boravku osoba s pravom slobodnog kretanja i boravka; u daljnjem tekstu: Zakon br. I iz 2007.), ispunio potrebno za primjenu članka 42. navedenog zakona, odnosno, više od deset godina zakonitog boravka u Mađarskoj, ili, pak, navedeni sud prilikom nadzora obrazloženja za izricanje zabrane ulaska i boravka treba temeljiti uzimanje u obzir osobne i obiteljske situacije izravno na članku 5. Direktive 2008/115 jer a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Zakon br. II iz 2007. o ulasku i

boravku državljana trećih zemalja; u daljnjem tekstu: Zakon br. II iz 2007.) ne sadržava pravila u tom pogledu?

4. Je li u skladu s pravom Unije, osobito s pravom na učinkovit pravni lijek zajamčenim u članku 13. Direktive 2008/115 i pravom na pošteno suđenje zajamčenim u članku 47. Povelje, praksa države članice na temelju koje, u postupku koji je radi ostvarivanja svojeg prava na pravni lijek pokrenuo državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije, tijela za migracije ne izvršavaju pravomoćnu sudsku odluku koja nalaže neposrednu sudsku zaštitu od izvršenja odluke [navedenih tijela] uz tvrdnje da su u Schengenski informacijski sustav (SIS II) već unijela upozorenje koje se odnosi na zabranu ulaska i boravka, zbog čega državljanin treće zemlje, član obitelji državljanina Unije, ne može osobno ostvariti pravo na pravni lijek niti ući u Mađarsku dok traje postupak, prije nego se donese pravomoćna odluka u predmetu koji se odnosi na njega?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

Članci 7., 20., 21., 24. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

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, osobito uvodne izjave 22. i 24. te članci 5., 11. i 13.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članci 33., 42. i 94. Zakona br. I iz 2007. o ulasku i boravku osoba s pravom slobodnog kretanja i boravka; u daljnjem tekstu: Zakon br. I iz 2007.

Članci 43., 44. i 45. Zakona br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja; u daljnjem tekstu: Zakon br. II iz 2007.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj, kosovski državljanin, stigao je 2002. u Mađarsku, gdje živi s majkom, partnericom, koja je mađarska državljanica, i svojim maloljetnim djetetom, mađarskim državljaninom rođenim 2016. Tužitelj dobro vlada mađarskim jezikom. Sa zemljom ga povezuje način života te obiteljske i prijateljske veze. Glava je obitelji. Vlasnik je poduzeća, nekretnine i više vozila. Čak se poslovno nastanio u Slovačkoj.

- 2 Tužitelj ima dozvolu boravka od 31. svibnja 2003., koja je u više navrata produljena, a naknadno mu je, zbog djeteta koje je mađarski državljanin, izdana boravišna iskaznica koja vrijedi do 20. svibnja 2021.
- 3 Tužitelj je 12. lipnja 2018. zatražio trajnu boravišnu iskaznicu, a tuženik je taj zahtjev odbio i proglasio da je tužiteljevo pravo boravka isteklo. Tuženik je svoju odluku temeljio na mišljenju Alkotmányvédelmi Hivatala (Ured za ustavnu zaštitu, Mađarska), u skladu s kojim tužiteljevo ponašanje, s obzirom na prethodnu osuđujuću presudu na (uvjetnu) kaznu oduzimanja slobode zbog kaznenog djela pomaganja u nezakonitoj imigraciji počinjenog pomaganjem u neovlaštenom prelasku granice, predstavlja stvarnu, izravnu i ozbiljnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti te tužitelj stoga mora napustiti zemlju.
- 4 Sud koji je odlučivao o tužbi poništio je odluku, uključujući onu donesenu u prvom stupnju, te je tijelima za migracije naložio da provedu novi postupak, pri čemu navedena tijela svoju odluku ne mogu temeljiti na odluci Ureda za ustavnu zaštitu, koji nije bio uključen u predmet kao specijalizirano tijelo. Navedeni sud naložio je tijelima za migracije da u okviru novog postupka ispituju sve okolnosti predmeta i prije svega uzmu u obzir činjenicu da tužitelj i njegova partnerica žive u Mađarskoj u domu sa svojim maloljetnim djetetom, koje je mađarski državljanin.
- 5 Tuženik je na temelju odluke koju je donio u novom postupku tužitelju oduzeo boravišnu iskaznicu. Istaknuo je da je novi postupak, s obzirom na izmjene propisa do kojih je došlo 1. siječnja 2019., proveden na temelju članka 94. stavka 4. točke (b) Zakona br. I iz 2007., koji je obvezujuća odredba. Osim toga, naglasio je da nije mogao odstupiti od sadržaja mišljenjâ specijaliziranog tijela i da nije raspolagao marginom prosudbe.
- 6 Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), koji je odlučivao o tužiteljevoj žalbi, odbio je navedenu žalbu presudom, koju je potvrdila Kúria (Vrhovni sud, Mađarska), i istaknuo da, s obzirom na to da u tužiteljevu slučaju postoje razlozi nacionalne sigurnosti, tijela za migracije uopće nisu raspolagala marginom prosudbe.
- 7 Tužitelj je 24. rujna 2020. napustio mađarsko državno područje. Tuženik mu je izrekao zabranu ulaska i boravka u razdoblju od tri godine i naložio da se u Schengenski informacijski sustav (SIS II) unese upozorenje koje se odnosi na navedenu zabranu. Tuženik je istaknuo da, u skladu sa Zakonom br. II iz 2007., boravak tužitelja, državljanina treće zemlje, predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti Mađarske, zbog čega se nalaganje njegova povratka smatra proporcionalnim ograničenjem, unatoč činjenici da također postoji valjana slovačka dozvola boravka.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Tužitelj smatra da tuženik nije ispunio svoju obvezu utvrđivanja činjenica, odvagivanja i obrazloženja kada se pozvao isključivo na prijedlog Ureda za ustavnu zaštitu, a nije uzeo u obzir članak 11. Direktive 2008/115 i članak 45. stavak 1. Zakona br. II iz 2007., kojima se zahtijeva da se ocijene osobna i obiteljska situacija.
- 9 Tuženik zahtijeva da se tužba odbije i tvrdi da je odluku donio na temelju obvezujućih odredbi iz članka 43. Zakona br. II iz 2007., kojim se zahtijeva da se državljaninu treće zemlje koji boravi u inozemstvu, a čiji bi ulazak i boravak ugrozili nacionalnu sigurnost, izrekne autonomna zabrana ulaska i boravka, i kojim se usto utvrđuje da su prijedlozi tijela zaduženih za nacionalnu sigurnost obvezujuće prirode. Osim toga, s obzirom na to da je tužitelju već bila oduzeta dozvola boravka, koja je izdana na temelju njegova obiteljskog odnosa, tuženik nije imao ni zakonsku obvezu da ocijeni tužiteljevu obiteljsku situaciju.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Zakon br. I iz 2007. koji je bio na snazi prije 1. siječnja 2019. dopuštao je državljanima trećih zemalja, koji su članovi obitelji mađarskih građana koji nisu ostvarivali pravo slobodnog kretanja, da borave u Mađarskoj uz iste zahtjeve kao i državljani trećih zemalja koji su članovi obitelji građana Europskog gospodarskog prostora (EGP) koji su ostvarivali svoje pravo na slobodno kretanje.
- 11 Međutim, izmjenom propisa od 1. siječnja 2019. određeno je da se umjesto odredbi Zakona br. I iz 2007. primjenjuju odredbe Zakona br. II iz 2007. u postupcima koji su pokrenuti i ponovljeni nakon što je stupio na snagu Zakon o izmjenama ulaska i boravka državljana trećih zemalja koji su članovi obitelji mađarskih građana. Stoga se na te članove obitelji otada primjenjuju nepovoljniji propisi i oni se izjednačuju s državljanima trećih zemalja koji nemaju članove obitelji s mađarskim državljanstvom ili državljanstvom neke od država članica EGP-a.
- 12 Izmjena propisa dopustila je usto da se zbog razloga nacionalne sigurnosti ili javnog poretka i sigurnosti naloži vraćanje državljana trećih zemalja, koji su članovi obitelji mađarskih građana i koji već dugo borave u Mađarskoj, a da se ne ocijeni njihova obiteljska i osobna situacija, čime se ne uzima u obzir sudska praksa Suda Europske unije, među ostalim presuda od 11. ožujka 2021., État belge (Vraćanje roditelja maloljetnika) (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li, u slučaju državljana trećih zemalja, koji su članovi obitelji mađarskih građana i koji već dugo borave u Mađarskoj, sadržaj izmjene propisa ili način na koji se ona primjenjuje u skladu s jamstvom prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak, zajamčenog člankom 20. UFEU-a, te izvedenog prava članova obitelji, kao i člancima 7., 21., 24. i 47.

Povelje, u vezi s presudom Suda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308).

- 14 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, primjena Zakona o izmjenama u ponovljenim postupcima protivna je pravu Unije, ali u ovom predmetu nije moguće odstupiti od primjene nacionalnog prava zbog sudske prakse Kúrije (Vrhovni sud).
- 15 Sud koji je uputio zahtjev također pita može li se uzeti u obzir činjenica da je u skladu s člankom 42. stavkom 1. Zakona br. I iz 2007., relevantnim do 1. siječnja 2019., tužitelj zakonito boravio u zemlji više od deset godina te treba li Direktivu 2008/115 tumačiti na način da navedeni sud može u slučaju kada je autonomno izrečena zabrana ulaska i boravka, a radi ocjene obiteljske i osobne situacije u nedostatku nacionalnih odredbi, ne primijeniti nacionalno pravo i temeljiti svoju odluku izravno na članku 5. Direktive.
- 16 S obzirom na to da se sudska praksa nacionalnih sudova znatno razlikuje u pogledu tih pitanja, odnosno, da zbog sudske prakse države članice pravilna primjena prava Unije nije toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, sud koji je uputio zahtjev smatra da je za rješavanje predmeta, u skladu s doktrinom *acte clair*, potrebno tumačenje prava Unije.
- 17 Budući da tužitelj, koji se trenutačno nalazi u Austriji, ne može putovati u Mađarsku zbog zabrane ulaska i boravka, a uzimajući u obzir najbolji interes njegova maloljetnog djeteta, sud koji je uputio zahtjev traži da se o zahtjevu za prethodnu odluku odlučuje u hitnom postupku.