

Predmet C-143/22

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

1. ožujka 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. veljače 2022.

Tužitelji:

Association pour le droit des Étrangers (ADDE)

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT)

Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)

Fédération des associations de solidarité avec toutes les immigrées (FASTI)

Groupe d'information et de soutien des immigrées (GISTI)

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Le Paria

Syndicat des avocats de France (SAF)

SOS – Hépatites Fédération

Tuženik:

Ministre de l'Intérieur

CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE, FRANCUSKA)

odlučujući
u sporu
[omissis]

Uzimajući u obzir sljedeće postupke:

I. U postupku br. 450285, [omissis] [postupak], [omissis] [tužitelji] od Conseila d'État (Državno vijeće) zahtijevaju da:

1. zbog prekoračenja ovlasti poništi ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Pravilnik br. 2020- 1733 od 16. prosinca 2020. o zakonodavnom dijelu Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil, u daljnjem tekstu: CESEDA ili Zakonik);

2. [omissis] [postupak]

Tvrde da:

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– u dijelu u kojem se na temelju njih primjenjuje postupak zabrane ulaska u slučaju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25. Zakonika o schengenskim granicama, prilikom kontrola provedenih na unutarnjoj granici, novim se odredbama članka L. 332-3 Zakonika povređuju odredbe [članka 2. stavka 2. točke(a)] Direktive 2008/115/EU kako ih je Sud tumačio u presudi [od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220] i snaga pravomoćnosti koju utvrđuje Conseil d'État (Državno vijeće), odlučujući o sporu u odluci br. 428178 od 27. studenoga 2020.; ako Conseil d'État (Državno vijeće) ne prihvati to rasuđivanje, na njemu je da uputi Sudu Europske unije prethodno pitanje o tumačenju;

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 18. listopada 2021., ministre de l'intérieur (ministar unutarnjih poslova, Francuska) [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje] zahtijeva da se preostali zahtjevi tužbe odbiju. Smatra da tužbeni razlozi na kojima se temelje ti zahtjevi nisu osnovani.

II. U postupku br. 450288, [omissis] [postupak], [omissis] [tužitelji] od Conseila d'État (Državno vijeće) zahtijevaju:

1. da zbog prekoračenja ovlasti poništi décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Uredba br. 2020- 1734 od 16. prosinca 2020. o regulatornom dijelu Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil;

2. [omissis] [postupak]

Tvrde da:

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– u dijelu u kojem na temelju njih primjenjuje postupak zabrane ulaska u slučaju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, prilikom kontrola provedenih na unutarnjoj granici, odredbe članka R. 332-1 CESEDE povređuju odredbe [članka 2. stavka 2. točke(a)] Direktive 2008/115/EU, kako ih je Sud tumačio u presudi [od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220] i odluku Conseila d'État (Državno vijeće), koji odlučuje o prethodno navedenom sporu br. 428178; ako Conseil d'État (Državno vijeće) ne prihvati to rasuđivanje, na njemu je da uputi Sudu Europske unije prethodno pitanje o tumačenju;

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 18. listopada 2021., ministar unutarnjih poslova zahtijeva da se tužba odbije. Smatra da tužbeni razlozi nisu osnovani.

[omissis] [postupak]

Uzimajući u obzir:

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– Ugovor o funkcioniranju Europske unije;

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– Uredbu (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016.;

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008.;

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

– presuda [od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220];

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

[omissis] [postupak]

Budući da:

Pravni okvir:

- 1 U skladu s člankom 52. loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie (Zakon od 10. rujna 2018. o kontroliranom useljavanju, djelotvornom pravu na azil i uspješnoj integraciji): „Vlada je u skladu s uvjetima predviđenima člankom 38. Ustava i u roku od 24 mjeseca od proglašenja ovog zakona ovlaštena rješenjem: /1° izraditi novi zakonodavni dio Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil kako bi se uredio njegov sadržaj, pojasnio tekst i uključile odredbe drugih zakonika ili nekodificirane odredbe obuhvaćene područjem zakona koje se izravno odnose na ulazak i boravak stranaca u Francuskoj./ Nova kodifikacija koja se provodi u skladu s ovim podstavkom 1° izvršava se na temelju postojećeg prava i podložno izmjenama koje se pokazuju potrebnima kako bi se osiguralo poštovanje hijerarhije pravnih pravila i dosljednost tekstova, uskladila vladavina prava, ispravile pogreške i nedostaci kodifikacije i stavile izvan snage kodificirane ili nekodificirane odredbe koje su zastarjele ili su postale bespredmetne; [...]/[omissis]”
- 2 Vlada je na temelju te zakonodavne ovlasti [omissis] [nije relevantno] donijela Pravilnik od 16. prosinca 2020. o zakonodavnom dijelu Zakonika o ulasku i boravku stranaca i o pravu na azil (CESEDA). Istoga dana donijela je Uredbu o regulatornom dijelu istog zakonika. Udruženje Avocats pour la défense des droits des étrangers i druga udruženja tužitelji u zahtjevima kojima se traži odlučivanje o sličnim pitanjima i koje stoga treba spojiti kako bi se o njima odlučilo jednom odlukom traže ukidanje tog rješenja i poništenje te uredbe zbog prekoračenja ovlasti.
- 3 [omissis] [dopuštenost]

Formalna zakonitost pobijanog pravilnika i uredbe:

- 4 [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

Materijalna zakonitost Pravilnika:

[omissis]

5 [omissis]

6 [omissis]

7 [omissis]

8 [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

Knjiga III. koja obuhvaća odredbe o ulasku stranaca u Francusku:

Odredbe članka L. 332-3 CESEDE o mogućnosti primjene zabrane ulaska na unutarnjim granicama u odnosu na državljane trećih zemalja:

- 9 S jedne strane, člankom 32. Uredbe (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) predviđa se da se, u slučaju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama u uvjetima predviđenima poglavljem II. glave III., „*mutatis mutandis primjenjuju*” relevantne odredbe glave II. te uredbe koje se odnose na vanjske granice. Člankom 14. Zakonika o schengenskim granicama iz glave II. te uredbe predviđa se mogućnost određivanja zabrane ulaska državljaninu treće zemlje koji ne ispunjava uvjete ulaska utvrđene [u članku 6. stavku 1.] i ne spada u kategoriju osoba iz [članka 6. stavka 5.] iste uredbe. S druge strane, iz [članka 2. stavka 2. točke (a)] Direktive 2008/115/EZ od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom proizlazi da države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati tu direktivu na državljane trećih zemalja kojima je „*odbijen ulazak u skladu s člankom [14.] Zakonika o schengenskim granicama ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici.*”
- 10 U svojoj presudi od 19. ožujka 2019., Arib i dr. (C-444/17), Sud Europske unije presudio je da: „*Članak 2. stavak 2. točku (a) Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. [...] u vezi s člankom 32. [Zakonika o schengenskim granicama], treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na situaciju državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom na državnom području države članice koji je uhićen u neposrednoj blizini njezine unutarnje granice, čak i ako je ta država članica ponovno uvela, na temelju članka 25. te uredbe, nadzor na toj granici zbog ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti navedene države članice.*”

- 11 U odluci br. 428178 od 27. studenoga 2020., Conseil d'État (Državno vijeće), odlučujući o sporu, presudio je da se odredbe članka L. 213-3-1 CESEDE, koje proizlaze iz prethodno navedenoga zakona od 10. rujna 2018. i kojima se predviđa da se u slučaju ponovnog privremenog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, strancu koji dolazi izravno s državnog područja države stranke Konvencije potpisane 19. lipnja 1990. u Schengenu može zabraniti ulazak u uvjetima iz članka L. 213-2 istog zakonika ako je ušao na državno područje Kontinentalne Francuske prelazeći kopnenu unutarnju granicu bez dozvole i u pogledu kojeg je izvršen nadzor u području između te granice i linije povučene 10 kilometara od nje, protive odredbama Direktive 2008/115/EZ koje je Sud Europske unije tumačio u prethodno navedenoj presudi.
- 12 U odredbama pobijanog pravilnika ne preuzimaju se odredbe članka L. 213-3-1 CESEDE iz njegove prethodne verzije te stoga one ne povređuju snagu pravomoćnosti koju utvrđuje Conseil d'État (Državno vijeće). Međutim, drugim stavkom članka L. 332-3 CESEDE, proizašlim iz osporavanog pravilnika, predviđa se da se odluka o zabrani ulaska u slučaju ponovnog privremenog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama može donijeti „prilikom kontrola provedenih na unutarnjoj granici”.
- 13 S obzirom na tekst odredbi navedenih u točki 9. i obrazloženje prethodno navedene presude Suda Europske unije, pitanje može li se, u slučaju ponovnog privremenog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, u uvjetima predviđenima poglavljem II. glave III. Uredbe (EU) 2016/399, u odnosu na stranca koji dolazi izravno s državnog područja države stranke Konvencije potpisane 19. lipnja 1990. u Schengenu i koji se pojavi na stalnom ili privremenom službenom graničnom prijelazu, bez dokumenata kojima opravdava dozvolu ulaska ili pravo na boravak u Francuskoj, prilikom kontrola provedenih na unutarnjoj granici donijeti odluka o zabrani ulaska na temelju članka 14. te uredbe, a da se pritom ne primjenjuje Direktiva 2008/115/EZ, jest odlučujuće za rješenje spora o kojem treba odlučiti Conseil d'État (Državno vijeće) i predstavlja ozbiljnu poteškoću u tumačenju prava Europske unije. Stoga valja pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i, dok Sud ne donese odluku, prekinuti postupak u kojem se odlučuje o zahtjevima iz tužbe br. 450285 koji se ističu protiv članka L. 332-3 CESEDE u njegovoj verziji koja proizlazi iz pobijanog pravilnika.

[omissis]

- 14 [omissis]

- 15 [omissis]

16 [omissis]

17 [omissis]

18 [omissis]

19 [omissis]

20 [omissis]

21 [omissis]

22 [omissis]

23 [omissis]

24 [omissis]

25 [omissis]

26 [omissis]

27 [omissis]

28 [omissis]

29 [omissis]

30 [omissis]

31 [omissis]

32 [omissis]

33 [omissis]

34 [omissis]

35 [omissis]

36 [omissis]

37 [omissis]

38 [omissis]

39 [omissis]

40 [omissis]

41 [omissis]

42 [omissis]

43 [omissis]

44 [omissis]

45 [omissis]

46 [omissis]

47 [omissis]

48 [omissis]

49 [omissis]

50 [omissis]

51 [omissis]

52 [omissis]

53 [omissis]

54 [omissis]

55 [omissis]

56 [omissis]

57 [omissis]

58 [omissis]

59 [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

Posljedice koje proizlaze iz prethodno navedenog:

60 [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

- 61 Osim toga, valja prekinuti postupak u kojem se odlučuje o zahtjevima za poništenje iz tužbe br. 450285, u dijelu u kojem se odnose na drugi stavak članka L. 332-3 CESEDE, koji proizlazi iz pobijanog pravilnika, dok Sud Europske unije ne odluči o prethodnom pitanju navedenom u točki 13.

[omissis]

- 62 [omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

ODLUČUJE:

Članak 1.: Prekida se postupak u kojem se odlučuje o zahtjevima iz tužbe br. 450285 koji se ističu protiv članka L. 332-3 CESEDE dok Sud Europske unije ne odluči o sljedećem pitanju: Može li se, u slučaju ponovnog privremenog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama, u uvjetima predviđenima poglavljem II. glave III. Uredbe (EU) 2016/399, u odnosu na stranca koji dolazi izravno s državnog područja države stranke Konvencije potpisane 19. lipnja 1990. u Schengenu prilikom kontrola na unutarnjoj granici donijeti odluka o zabrani ulaska na temelju članka 14. te uredbe, a da se pritom ne primjenjuje Direktiva 2008/115/EZ?

[omissis] [nije relevantno za prethodno pitanje]

[omissis]

[omissis] [postupak]