

**Predmet C-636/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

24. listopada 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

16. listopada 2023.

**Tužitelj:**

W

**Tuženik:**

Belgische Staat

**Predmet glavnog postupka**

Tužitelj je sudu koji je uputio zahtjev podnio tužbu za poništenje odluke o vraćanju. Tužba je prihvaćena presudom zbog pogreške u obrazloženju odluke da se ne odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak. Tuženik je protiv toga podnio žalbu u kasacijskom postupku Raadu van State (Državno vijeće, Belgija), koji je vrhovni upravni sud. Nakon ukidanja njegove prve presude sud koji je uputio zahtjev treba ponovno odlučiti o odluci o vraćanju.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Sud koji je uputio zahtjev pita je li odobravanje vremena za odlazak samo mjera izvršenja odluke o vraćanju ili je ključni element te odluke protiv kojeg treba moći podnijeti pravni lijek i čija ništavost dovodi do toga da odluka o vraćanju postaje ništava u cijelosti. Odgovor na to pitanje utječe i na uvjete pod kojima se eventualno može izdati zabrana ulaska. Članak 267. UFEU-a.

## Prethodna pitanja

1. Treba li članak 7. stavak 4., članak 8. stavke 1. i 2. i članak 11. stavak 1. Direktive 2008/115, tumačene zasebno ili zajedno s obzirom na članak 13. te direktive i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da im se protivi to da se neodobravanje vremena za dobrovoljni odlazak smatra običnom mjerom izvršenja kojom se ne mijenja pravni položaj stranog državljanina o kojem je riječ jer se odobravanjem ili neodobravanjem vremena za dobrovoljni odlazak ni na koji način ne mijenja prvo utvrđenje o nezakonitosti boravka na državnom području?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li izraze „zajedno s [...]” iz članka 3. točke 6. Direktive 2008/115 i „pridodaje se [...]” iz članka 11. stavka 1. te direktive tumačiti na način da im se ne protivi to da nadležno tijelo i nakon duljeg vremena još može ili treba izdati zabranu ulaska koja se temelji na odluci o vraćanju u kojoj nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak?

U slučaju niječnog odgovora na to pitanje: treba li te izraze tumačiti na način da je odluci o vraćanju u kojoj nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak potrebno istodobno ili u razumno kratkom roku pridodati zabranu ulaska?

U slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje: podrazumijeva li pravo na djelotvoran pravni lijek, zajamčeno člankom 13. Direktive 2008/115 i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, mogućnost da se u okviru tužbe protiv odluke o vraćanju osporava zakonitost odluke da se ne odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak ako se u protivnom više ne može učinkovito osporavati zakonitost pravne osnove zabrane ulaska?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li izraz „naznačuje se vrijeme potrebno” iz članka 7. stavka [1. prvog podstavka] i izraz „i [...] obveza vraćanja” iz članka 3. točke 4. Direktive 2008/115 tumačiti na način da je odredba o vremenu ili u svakom slučaju nepriznavanje vremena u okviru obveze odlaska ključni element odluke o vraćanju, tako da, ako se utvrdi nezakonitost u pogledu tog vremena, odluka o vraćanju postaje u cijelosti ništava te je potrebno donijeti novu odluku o vraćanju?

Ako Sud smatra da odbijanje odobravanja vremena nije ključni element odluke o vraćanju, te u slučaju da država članica u kojoj je riječ nije iskoristila, u okviru članka 7. [stavka 1.] Direktive 2008/115, mogućnost da odredi vrijeme samo na temelju zahtjeva državljanina treće zemlje o kojem je riječ, koji je praktičan doseg odluke o vraćanju, u smislu članka 3. točke 4. te direktive, iz koje je isključen dio koji se odnosi na vrijeme, te do koje je mjere ona izvršiva?

## Navedene odredbe i sudska praksa Unije

Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina

trećih zemalja s nezakonitim boravkom, članak 3. točke 4., 6. i 8., članak 6. stavak 1., članak 7. stavci 1. i 4., članak 8. stavci 1., 2. i 4., članak 11. stavak 1. i članak 13.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 47.

Presude Suda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13, t. 46., 47., 49., 50. i 54.); od 28. travnja 2011., El Dridi (C-61/11 PPU, t. 35. do 38. i 51.); od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, t. 51.) i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, t. 115.)

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Zakon o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, u daljnjem tekstu: Vreemdelingenwet):

članak 1. stavak 1. točke 6. i 8., kojim se u okviru prenošenja članka 3. točaka 4. i 6. Direktive 2008/115 definiraju pojmovi „odluka o udaljavanju” i „zabrana ulaska”.

Članak 7. točke 1. i 3., u skladu s kojim nacionalna tijela mogu naložiti napuštanje belgijskog državnog područja ako stranac ne posjeduje potrebne isprave i ako bi svojim ponašanjem mogao ugroziti javni poredak ili nacionalnu sigurnost.

Članak 74/11. stavak 1.: „Trajanje zabrane ulaska određuje se s obzirom na sve relevantne okolnosti pojedinačnog slučaja. Odlukama o udaljavanju pridodaje se [...] zabrana ulaska u trajanju od najviše tri godine [...] ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak [...] [i] u trajanju duljem od pet godina [...] ako državljanin treće zemlje predstavlja ozbiljnu opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost”.

Članak 74/14.: „Stavak 1. U odluci o udaljavanju naznačuje se vrijeme potrebno za napuštanje državnog područja u trajanju od trideset dana. [...] Stavak 2. Državljanin treće zemlje zaštićen je od prisilnog udaljavanja sve dok ne istekne vrijeme za dobrovoljni odlazak. [...] Stavak 3. Od vremena predviđenog u stavku 1. može se odstupiti ako [...] postoji opasnost od bijega [ili] [...] ako državljanin treće zemlje predstavlja opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost [...]. U tom slučaju u odluci o udaljavanju naznačuje se vrijeme kraće od sedam dana ili se ono uopće ne naznačuje”.

Presuda u kasacijskom postupku br. 254.377 Raada van State (Državno vijeće) od 1. rujna 2022.

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Tužitelj, marokanski državljanin, osuđen je 7. lipnja 2019. na kaznu zatvora zbog kaznenog djela povezanog s drogom. Belgija mu je 18. srpnja 2019. naložila da napusti belgijsko državno područje (u daljnjem tekstu: odluka o vraćanju) te mu je izdala zabranu ulaska u trajanju od osam godina.
- 2 U obrazloženju odluke o vraćanju navedeno je da tužitelj ne posjeduje valjane boravišne isprave i da zbog njegova ponašanja postoji opasnost od toga da će ugroziti javni poredak i pobjeći. Zbog te opasnosti nije mu odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak.
- 3 Prihvaćena je tužba za odgodu i poništenje odluke o vraćanju i zabrane ulaska koju je tužitelj podnio Raadu voor Vreemdelingenbetwistingen (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija, u daljnjem tekstu: Raad). Tuženik je zatim Raadu van State (Državno vijeće) podnio žalbu u kasacijskom postupku protiv poništenja odluke o vraćanju, ali ne i zabrane ulaska. S obzirom na predmet žalbe u kasacijskom postupku taj sud ukinuo je presudu samo u pogledu odluke o vraćanju. Raad sada treba ponovno odlučiti o toj odluci.
- 4 Raad je prvotno poništio odluku o vraćanju jer je pogrešno obrazloženo odbijanje odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak. Naime, protivno sudskoj praksi Suda, opasnost od ugrožavanja javnog poretka i opasnost od bijega nisu ocijenjene pojedinačno u odnosu na tužitelja. Budući da odluka da se ne odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak predstavlja ključni odnosno sastavni element odluke o vraćanju, tu odluku o vraćanju trebalo je proglasiti ništavom u cijelosti.
- 5 Suprotno tomu, Raad van State (Državno vijeće) u svojoj je presudi u kasacijskom postupku odlučio da je vrijeme za dobrovoljni odlazak samo mjera izvršenja zato što je tužitelj u trenutku donošenja odluke o vraćanju već imao taj pravni položaj i u svakom slučaju nije zakonito boravio u državi. Vrijeme stoga nije sastavni element odluke o vraćanju. Slijedom toga, Raad je povrijedio članke 7. i 74/14. Vreemdelingenweta jer je utvrdio suprotno.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 6 Tužitelj smatra da odluka o vraćanju predstavlja nedjeljivu upravnu odluku koja treba sadržavati dva dijela, odnosno razlog zbog kojeg se nalaže napuštanje državnog područja i rok za izvršenje. Pritom se poziva na članak 3. točke 4. i 8. Direktive 2008/115. Očita nezakonitost u obrazloženju odbijanja da se odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak dovodi do nezakonitosti odluke o vraćanju u cijelosti. U skladu s presudom Suda od 11. lipnja 2015., Zh. i O. (C-554/13) vrijeme za dobrovoljni odlazak može se skratiti ili ne odobriti samo ako postoje izvanredne okolnosti i u tom slučaju treba stajati na raspolaganju djelotvoran pravni lijek.

- 7 Tuženik smatra da je rok za izvršenje odluke o vraćanju samo mjera izvršenja te odluke koja ne mijenja tužiteljev pravni položaj. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2008/115 države članice mogu odrediti da se vrijeme određuje samo na temelju zahtjeva konkretnog državljanina treće zemlje. Stoga to vrijeme ne može biti ključni element odluke o vraćanju. Oспорavanje tog vremena ili njegovo neodobravanje ne može, slijedom toga, dovesti od nezakonitosti odluke o vraćanju.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Presuda Raada van State (Državno vijeće) u ovom predmetu ne proizvodi učinke samo u pojedinačnom slučaju. U skladu s belgijskim pravom Raad je obvezan uzeti u obzir sudsku praksu tog vrhovnog upravnog suda. Raad, koji ima dvojbe u pogledu tumačenja sudske prakse Suda s obzirom na odluke Raada van State (Državno vijeće), smatra da je s obzirom na nadređenost prava Unije primoran doznati je li odluka koju je donio Raad van State (Državno vijeće) u skladu s pravom Unije.
- 9 Prvo pitanje odnosi se na prirodu odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak. Raad van State (Državno vijeće) smatra da je to vrijeme obična mjera izvršenja koja se ne može pobijati, dok je Raad smatra ključnim elementom koji se itekako može pobijati.
- 10 Raad u presudama El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. i O. (C-554/13) i Boudjlida (C-249/13) pronalazi elemente koji idu u prilog njegovu stajalištu. Iako Sud navodi mjere „za izvršenje odluka o vraćanju”, te mjere ipak trebaju poštovati načelo proporcionalnosti, treba ih donijeti u svakom pojedinačnom slučaju i na temelju objektivnih kriterija te osobi o kojoj je riječ trebaju omogućiti da bude saslušana prije donošenja odluke. Iz toga se može zaključiti da stranac treba raspolagati djelotvornim pravnim lijekom protiv odluke da se ne odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak kako bi se zajamčio koristan učinak članka 7. stavka 4. Direktive 2008/115.
- 11 Usto se iz sudske prakse Suda može zaključiti da pravna posljedica takve odluke nije samo to da izvršenje u skladu s člankom 8. stavkom 2. Direktive 2008/115 može odmah uslijediti, nego i to da ta odluka u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (a) Direktive sadržava obvezu izdavanja zabrane ulaska u okviru odluke o vraćanju. Ako se ne može podnijeti pravni lijek protiv neodobravanja vremena za vraćanje, koje usto predstavlja osnovu zabrane ulaska, posljedično ne postoji ni mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv zabrane ulaska.
- 12 Raad postavlja drugo pitanje zato što nakon žalbe u kasacijskom postupku treba još samo odlučiti o odluci o vraćanju, ali ne i o poništenoj prvotnoj zabrani ulaska koja se temelji na toj odluci. Prilikom ocjene tužbenog razloga, koji se odnosi na to da nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak, potrebno je pojasniti način na koji treba tumačiti izraze „pridodaje se [...]” iz članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115 odnosno „zajedno s odlukom o vraćanju” iz definicije zabrane ulaska u

- članku 3. točki 6. te direktive. To je važno kako bi se doznalo ima li nadležno tijelo još i sada mogućnost ili eventualno obvezu nakon poništenja prvotne zabrane ulaska u okviru preostalog dijela odluke o vraćanju izdati novu zabranu ulaska ili se u okviru te stare odluke o vraćanju ne može izdati nova zabrana ulaska.
- 13 Koliko vremena smije proteći između odluke o vraćanju i zabrane ulaska ne proizlazi jasno ni iz Direktive 2008/115 ni iz sudske prakse Suda.
  - 14 Sud je u više navrata potvrdio obvezu iz članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115, u skladu s kojom se zabrana ulaska pridodaje odluci o vraćanju u kojoj nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak. U skladu s Komisijinim Priručnikom o vraćanju (SL 2017., L 339, str. 83.) zabranu ulaska još je moguće izdati u nekoj kasnijoj fazi kao dodatnu mjeru uz već izdanu odluku o vraćanju.
  - 15 Međutim, Raad iz presude od 3. lipnja 2021., BZ (C-546/19), zaključuje da iz teksta članka 11. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da je namjena „zabrane ulaska” „nadopuna” odluke o vraćanju. Čini se da glagol „nadopuniti” upućuje na to da se zabrana ulaska može pridodati odluci o vraćanju isključivo odmah ili nakon kraćeg roka.
  - 16 Ako se izrazima „zajedno s [...]” i „pridodaje se [...]” protivi to da se nakon duljeg vremena nakon odluke o vraćanju još može ili mora izdati zabrana ulaska, postavlja se pitanje o tome treba li zabranu ulaska izdati istodobno s takvom odlukom o vraćanju ili u razumnom kraćem roku nakon njezina donošenja.
  - 17 Ako se to ne protivi tim izrazima, ostaje pitanje u pogledu toga podrazumijeva li pravo na djelotvoran pravni lijek da treba postojati mogućnost osporavanja zakonitosti odluke da se ne odobri vrijeme za dobrovoljni odlazak ako se u protivnom više ne može osporavati zakonitost pravne osnove zabrane ulaska.
  - 18 Treće pitanje postavlja se kako bi se mogao ocijeniti tužbeni razlog o neodobravanju vremena za dobrovoljni odlazak. Ako odgovor na prvo pitanje glasi da odredba o vremenu u odluci o vraćanju predstavlja akt koji se može pobijati i ako se utvrdi da je to vrijeme nezakonito zbog povrede članka 7. stavka 4. Direktive 2008/115, dovodi li to do nevaljanosti odluke o vraćanju u cijelosti? Drugim riječima: sastoji li se odluka o vraćanju od utvrđenja nezakonitog boravka na državnom području i od odluke o (ne)odobravanju vremena za dobrovoljni odlazak te jesu li ta dva dijela neodvojivo povezana?
  - 19 Iz veznika „i” iz definicije odluke o vraćanju u članku 3. točki 4. Direktive 2008/115 može se zaključiti da je obveza vraćanja s određivanjem roka u kojem treba uslijediti to vraćanje ključni ili sastavni element takve odluke. U skladu s presudom Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) činjenica određivanja ili utvrđivanja obveze vraćanja jedan je od dvaju konstitutivnih elemenata odluke o vraćanju. Ako je sud utvrdio nezakonitost odredbe o vremenu, mijenja li to bitni dio odluke o vraćanju?

- 20 Čini se da iz izraza „naznačuje se vrijeme potrebno” iz članka 7. stavka 1. Direktive 2008/115 proizlazi da odluka o vraćanju uvijek mora sadržavati odredbu o vremenu, dok iz daljnjeg teksta članka 7. stavka 1., u skladu s kojim „[d]ržave članice mogu u svojim nacionalnim zakonodavstvima odrediti da se to vrijeme određuje samo na temelju zahtjeva konkretnog državljanina treće zemlje”, proizlazi da odredba o vremenu za izvršenje odluke o vraćanju nije ključni ili sastavni element.
- 21 Valja istaknuti da Belgija nije iskoristila mogućnost koju imaju države članice i koja se navodi u točki 20. te da Raad nije ovlašten samostalno odrediti vrijeme ili donijeti novu odluku o vraćanju.
- 22 Ako neodobravanje vremena nije ključni element odluke o vraćanju, Raad smatra da se postavlja pitanje o praktičnom doseg i izvršivosti odluke o vraćanju iz koje je isključen dio koji se odnosi na vrijeme.

RADNI DOKUMENT