

PRESUDA SUDA

26. studenog 1975.(*)

„Javni poredak”

U predmetu 36/75,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Tribunal administratif de Paris (Upravni sud u Parizu, Francuska) u postupku između

Rolanda Rutilija, s boravištem u Gennevilliersu,

i

Ministarstva unutarnjih poslova,

o tumačenju članka 48. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, H. Kutscher, predsjednik vijeća, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen i A. J. Mackenzie Stuart, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Mayras,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 16. prosinca 1974., koju je tajništvo Suda zaprimilo 9. travnja 1975., Tribunal administratif de Paris (Upravni sud u Parizu) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva pitanja o tumačenju ograničenja u vezi s javnim poretkom određenim člankom 48. Ugovora o EEZ-u imajući u vidu mjere donesene radi provedbe tog članka, osobito Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i Direktive Vijeća br. 68/360, obje od 15. listopada 1968. i o slobodi kretanja radnika (SL L 257, str. 2. i 13.).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru postupka koji je talijanski državljanin s boravištem u Francuskoj Republici pokrenuo protiv odluke kojom mu je kao državljaninu države

članice EEZ-a bila izdana dozvola boravka sa zabranom boravka u nekim francuskim departmanima.

- 3 Iz spisa Upravnog suda i iz usmene rasprave pred Sudom proizlazi da je 1968. protiv tužitelja u glavnem postupku prvo bila izdana odluka o protjerivanju, a potom odluka kojom mu se nalaže boravak u određenom departmanu.
- 4 Dana 23. listopada 1970. ta je mjera bila zamijenjena zabranom boravka na području četiriju departmana, među ostalim departmanu na području kojeg je dotična osoba imala prebivalište i u kojem još uvijek boravi njegova obitelj.
- 5 Iz spisa i informacija dostavljenih Sudu također proizlazi da su tužitelju u glavnom postupku razlozi za mjere izrečene protiv njega bili općenitim riječima priopćeni u postupku pokrenutom pred Upravnim sudom, dakle nakon što je podnesena tužba, odnosno 16. prosinca 1970.
- 6 Iz informacija koje je Upravni sud dobio od Ministarstva unutarnjih poslova, koje, međutim, osporava tužitelj u glavnom postupku, razvidno je da mu se na teret stavljuju njegove političke i sindikalne aktivnosti tijekom 1967. i 1968. i da se zbog toga smatra da bi njegova prisutnost u departmanima na koje se odnosi odluka „mogla narušiti javni poredak“.
- 7 Kako bi se dobio odgovor na pitanja prava Zajednice koja su u tom postupku postavljena u vezi s načelima slobode kretanja osoba i jednakog postupanja prema radnicima iz država članica, Upravni sud uputio je Sudu dva pitanja radi što točnijeg utvrđenja dosega zadrške koja je u vezi s javnim poretkom propisana u članku 48. Ugovora.

Prvo pitanje

- 8 Prvo pitanje glasi odnosi li se izraz „podložno ograničenjima koja su opravdانا razlozima javnog poretku“ iz članka 48. Ugovora samo na regulatorne odluke koje je svaka država članica odlučila donijeti kako bi na svojem državnom području ograničila slobodu kretanja i boravka državljana drugih država članica ili se odnosi i na pojedinačne odluke donesene na temelju takvih regulatornih odredaba.
- 9 U skladu s člankom 48. stavkom 1., u Zajednici se osigurava sloboda kretanja radnika.
- 10 U skladu s člankom 48. stavkom 2., ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.
- 11 U skladu s člankom 48. stavkom 3., ta sloboda podrazumijeva pravo radnika na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica, boravak u državi članici radi zapošljavanja i ostanak na području države članice i nakon prestanka zaposlenja u toj državi.
- 12 Unutar područja primjene ovog Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu, članak 7. Ugovora sadrži opću zabranu svake diskriminacije na temelju državljanstva.

- 13 Pa ipak, u skladu s člankom 48. stavkom 3., sloboda kretanja radnika, osobito njihova sloboda kretanja unutar državnog područja država članica, može se ograničiti ako je takvo ograničenje opravdano razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
- 14 U svrhu provedbe gore navedenih odredaba bile su donesene brojne provedbene mjere, osobito Uredba (EEZ) br. 1612/68 i Direktiva Vijeća br. 68/360, obje o slobodnom kretanju radnika.
- 15 Ograničenje u vezi s javnim poretkom podrobno je određeno Direktivom Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. o usklajivanju posebnih mjeri o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 1964., str. 850.).
- 16 Svim se tim odredbama bez iznimke propisuje obveza država članica te je u skladu s time na sudovima da, ako se pokaže da su opći pravni akti koje je država članica donijela kako bi na svojem državnom području ograničila slobodu kretanja ili boravka državljana drugih država članica nespojivi s bilo kojom od tih obveza, prednost pred odredbama nacionalnih propisa daju odredbama prava Zajednice na koje se moguće pozvati pred sudovima.
- 17 U mjeri u kojoj je svrha odredaba Ugovora i sekundarnog zakonodavstva urediti položaj pojedinaca i osigurati njihovu zaštitu, na nacionalnim je sudovima i da ispitaju usklađenost pojedinačnih odluka s odgovarajućim odredbama prava Zajednice.
- 18 To ne vrijedi samo za pravila o nediskriminaciji i slobodi kretanja koje su zajamčene člancima 7. i 48. Ugovora i Uredbom (EEZ) br. 1612/68, nego i za odredbe Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ kojima se određuje doseg zadrške u vezi s javnim poretkom a osobama na koje se odnose mjeri ograničenja slobode kretanja i prava boravka osiguravaju određena minimalna postupovna jamstva.
- 19 Taj se zaključak izvodi kako iz činjenice da državljanima država članica treba osigurati prava koja su im neposredno dodijeljena Ugovorom i Uredbom (EEZ) br. 1612/68 tako i iz izričite odredbe članka 3. Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ prema kojoj se mjeri koje su donesene zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti „temelje isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca”.
- 20 To se stajalište nameće tim više što nacionalni propisi koji se odnose na zaštitu javnoga poretka i sigurnosti obično pridržavaju nacionalnim tijelima vlasti diskrecijska prava koja bi mogla biti izuzeta iz svakog sudskog nadzora kada sudovi ne bi mogli svoje ispitivanje proširiti na pojedinačne odluke donesene u okviru zadrške iz članka 48. stavka 3. Ugovora.
- 21 Stoga na postavljeno pitanje treba odgovoriti da se izraz „podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka“ iz članka 48. ne odnosi samo na zakonske i regulatorne odredbe koje je svaka država članica donijela kako bi na svojem državnom području ograničila slobodu kretanja i boravka državljana drugih država članica, nego i na pojedinačne odluke donesene na temelju takvih zakonskih ili regulatornih odredaba.

Drugo pitanje

- 22 Drugo pitanje glasi koje točno značenje treba pripisati riječi „opravdana” u izrazu „podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretku” iz članka 48. stavka 3. Ugovora.
- 23 U toj odredbi riječi „ograničenjima koja su opravdana” znače da su u pogledu osobito prava državljana država članica na slobodu kretanja i boravka dopuštena samo ona ograničenja koja su u skladu s propisanim zahtjevima, uključujući s onima koja proizlaze iz prava Zajednice.
- 24 S tim u vezi u obzir valja uzeti i materijalnopravne i formalne ili postupovne odredbe o kojima ovisi izvršavanje ovlasti koje su u području javnog porekta i javne sigurnosti državama članicama pridržane člankom 48. stavkom 3.
- 25 Osim toga, razmotriti valja i posebna pitanja koja su se pojavila u vezi s pravom Zajednice s obzirom na to da je mjera zabrane boravka koja se osporava pred Upravnim sudom ograničena na dio državnog područja.

Materijalnopravno opravdanje mjera donesenih u vezi s javnim poretkom

- 26 Države članice su na temelju ograničenja iz članka 48. stavka 3., u bitnom i dalje slobodne odrediti zahtjeve javnog porekta u skladu sa svojim nacionalnim potrebama.
- 27 Pa ipak, u kontekstu prava Zajednice te osobito kada se on koristi kao opravdanje za odstupanje od temeljnih načela jednakog postupanja i slobodnog kretanja radnika, pojam javnog porekta treba tumačiti strogo, tako da država članica ne smije jednostrano i bez nadzora institucija Zajednice odrediti njegov doseg.
- 28 U skladu s time, pravo državljanina bilo koje države članice da uđe na državno područje druge države članice, na tom području boravi i slobodno se kreće smije se ograničiti samo ako njegova prisutnost ili ponašanje predstavlja stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju javnom poreku.
- 29 U tom smislu članak 3. Direktive br. 64/221 obvezuje države članice da svoju odluku donesu na temelju osobnih okolnosti svake osobe koju štiti pravo Zajednice, a ne na temelju općih razmatranja.
- 30 Osim toga, prema članku 2. te direktive, na razloge u vezi s javnim poretkom nije se dopušteno pozivati protivno njihovoј svrsi „kako bi se time postigli ekonomski ciljevi”.
- 31 Isto tako, iz članka 8. Uredbe br. 1612/68, koji jamči jednako postupanje glede članstva u sindikatima i ostvarivanja sindikalnih prava, proizlazi da se na zadršku u vezi s javnim poretkom nije dopušteno pozivati zbog razloga koji su povezani s ostvarivanjem tih prava.
- 32 Sagledana u cjelini, ta ograničenja ovlasti država članica u pogledu nadzora nad strancima poseban su izraz općeg načela zajamčenog člancima 8., 9., 10. i 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja je bila potpisana u Rimu

4. studenog 1950. i koju su ratificirale sve države članice, kao i člankom 2. Protokola br. 4 istoj Konvenciji, potписанog u Strasbourg 16. rujna 1963., koji na jednak način određuju da ograničenja prava zajamčenih gore navedenim člancima koja su postavljena u interesu javnog poretka i javne sigurnosti na smiju prekoračiti okvir onoga što je „u demokratskom društvu” nužno za zaštitu tih interesa.

Postupovopravno opravdanje mjera donesenih u vezi s javnim poretkom

- 33 Prema trećoj uvodnoj izjavi Direktive br. 64/221/EEZ, jedan od ciljeva te direktive je da „[...] bi u svakoj državi članici državljeni drugih država članica trebali imati na raspolaganju odgovarajuća pravozaštitna sredstva [...] protiv upravnih akata” [neslužbeni prijevod] u vezi sa zaštitom javnog poretna.
- 34 Prema članku 8. iste direktive, dotična osoba treba protiv mjera koje se odnose na nju imati na raspolaganju „ista pravozaštitna sredstva [...] koja su protiv upravnih akata dostupna i državljanima dotične države”.
- 35 U slučaju da tomu nije tako, dotična osoba mora imati, u skladu s člankom 9., barem mogućnost da svoja sredstva obrane ističe pred nadležnim tijelom koje nije isto kao ono koje je usvojilo mjeru kojom se ograničava njegova sloboda.
- 36 Nadalje, članak 6. Direktive propisuje da dotičnu osobu treba obavijestiti o razlozima za donošenje odluke koja se odnosi na nju osim ako je to protivno interesima državne sigurnosti.
- 37 Iz tih odredaba jasno proizlazi da svakomu tko uživa zaštitu navedenih odredaba treba biti osigurano dvostruko jamstvo koje obuhvaća navođenje razloga za donošenje ograničavajuće mjere protiv njega i pravo na pravozaštitno sredstvo.
- 38 Također valja navesti da države članice moraju donijeti sve potrebne propise kako bi svakomu protiv koga je donesena ograničavajuća mjera stvarno osigurale navedenu dvostruku zaštitu.
- 39 To konkretno znači da dotična država takvoj osobi, u svrhu osiguranja njezine učinkovite obrane, istodobno s obaviješću o donošenju ograničavajuće mjere protiv nje mora podrobno i u cijelosti navesti razloge za donošenje odluke.

Opravdanje posebno zabrane boravka na dijelu državnog područja

- 40 Pitanja Upravnog suda postavljena su u vezi s mjerom zabrane boravka na ograničenom dijelu državnog područja.
- 41 U odgovoru na pitanje Suda, vlada Francuske Republike navela je da se takve mjere protiv francuskih državljanina mogu izreći ili kao dodatna kazna u slučaju određenih kaznenih osuda ili nakon proglašenja izvanrednog stanja u državi.
- 42 Međutim, odredbe u skladu s kojima se stranim državljanima može zabraniti ulazak na određena područja državnog područja temelje se na propisima koji vrijede samo za strance.

- 43 S tim u vezi vlada Francuske Republike skreće pozornost na članak 4. Direktive Vijeća br. 64/220/EEZ od 25. veljače 1964. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za državljane država članica u vezi s poslovnim nastanom i pružanjem usluga (SL 1964., str. 845.) koji glasi kako slijedi: „Osim u slučaju pojedinačnih mjera donesenih zbog razloga javnog poretka i javne sigurnosti, pravo na boravak vrijedi na cijelom državnom području države članice”.[neslužbeni prijevod]
- 44 Jasno je da ta odredba specifična za navedenu direktivu, koja vrijedi samo za područje poslovnog nastana i pružanja usluga, i da nije bila ponovno preuzeta u direktivama o slobodnom kretanju radnika i to ni Direktivom br. 68/360/EEZ, koja je još na snazi ni Direktivom Vijeća br. 73/148/EEZ od 21. svibnja 1973., koja se odnosi na poslovni nastan i pružanje usluga (SL L 172, str. 14.) a u međuvremenu je zamijenila Direktivu br. 64/220/EEZ.
- 45 Prema mišljenju koje je Komisija izrazila na usmenoj raspravi, nepostojanje te odredbe u direktivama koje su trenutačno primjenljive kako na radnike tako i u području poslovnog nastana i pružanja usluga ne znači, međutim, da je državama članicama apsolutno zabranjeno da strancima koji su državljeni drugih država članica izreknu zabranu boravka ograničenu samo na određen dio državnog područja.
- 46 Pravo ulaska na državno područje druge države članice i pravo boravka ondje i slobodnog kretanja na tom području određeni su u Ugovoru za cijelo državno područje, a ne za dijelove tog područja.
- 47 Zadrška iz članka 48. stavka 3. u vezi sa zaštitom javnog poretka istog je dosega kao i pravâ čije ostvarivanje može biti ograničeno na temelju tog stavka.
- 48 Iz navedenoga proizlazi da na temelju zadrške koja je u tu svrhu unesena u članak 48. stavak 3., zabrane boravka mogu biti izrečene samo za cijelo državno područje.
- 49 S druge strane, u slučaju djelomičnih zabrana boravka, koje su ograničene na određene dijelove državnog područja, prema osobama koje štiti pravo Zajednice, sukladno članku 7. Ugovora i unutar područja primjene te odredbe, treba postupati jednako kao prema državljanima predmetne države članice.
- 50 Slijedi da država članica ne može protiv državljenih drugih država članica na koje se primjenjuju odredbe Ugovora izreći zabrane boravka koje su teritorijalno ograničene osim u slučajevima kada se takve zabrane mogu izreći i protiv njegovih državljenih.
- 51 Zato na drugo pitanje treba odgovoriti da pri ocjeni opravdanosti mjera namijenjenih zaštiti javnog poretka u obzir treba uzeti sva pravila prava Zajednice čiji je predmet, s jedne strane, ograničavanje diskrecijskog prava država članica u tom pogledu i, s druge strane, osiguranje zaštite prava osoba na koje se zbog zaštite javnog poretka odnose ograničavajuće mjere.
- 52 Ta ograničenja i jamstva proizlaze prije svega iz obveze nametnute državama članicama da usvojene mjere temelje isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca, da se suzdrže od usvajanja svake mjere u tom pogledu čija svrha nije povezana sa zahtjevima javnog poretka ili koja negativno utječe na ostvarivanje sindikalnih prava i – osim u slučaju kada je to protivno interesima državne sigurnosti –

da svakoga na koga se odnosi ograničavajuća mjera odmah obavijeste o razlozima na kojima se temelji donešena odluka kako bi ta osoba mogla učinkovito ostvarivati pravozaštitna sredstva.

- 53 Država članica osobito ne može protiv državljana drugih država članica na koje se primjenjuju odredbe Ugovora uvesti mjere kojima se pravo boravka ograničava na dio državnog područja osim u slučajevima i pod uvjetima kada se takve mjere mogu izreći i protiv državljana predmetne države.

Troškovi

- 54 Troškovi vlade Francuske Republike, vlade Talijanske Republike i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.
- 55 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

u odgovoru na pitanja koja mu je presudom od 16. prosinca 1974. uputio Tribunal administratif, Paris (Upravni sud u Parizu), odlučuje:

1. **Izraz „podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretku” iz članka 48. ne odnosi se samo na zakonske i regulatorne odredbe koje je svaka država članica donijela kako bi na svojem državnom području ograničila slobodu kretanja i boravka državljana drugih država članica, nego i na pojedinačne odluke donešene na temelju takvih zakonskih ili regulatornih odredaba.**
2. **Pri ocjeni opravdanosti mjera namijenjenih zaštiti javnog porekta u obzir treba uzeti sva pravila prava Zajednice čiji je predmet, s jedne strane, ograničavanje diskrecijskog prava država članica u tom pogledu i, s druge strane, osiguranje zaštite prava osoba na koje se zbog zaštite javnog porekta odnose ograničavajuće mjere.**

Ta ograničenja i jamstva proizlaze prije svega iz obveze nametnute državama članicama da usvojene mjere temelje isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca, da se suzdrže od usvajanja svake mjere u tom pogledu čija svrha nije povezana sa zahtjevima javnog porekta ili koja negativno utječe na ostvarivanje sindikalnih prava i – osim u slučaju kada je to protivno interesima državne sigurnosti – da svakoga na koga se odnosi ograničavajuća mjera odmah obavijeste o razlozima na kojima se temelji donešena odluka kako bi ta osoba mogla učinkovito ostvarivati pravozaštitna sredstva.

Država članica osobito ne može protiv državljana drugih država članica na koje se primjenjuju odredbe Ugovora uvesti mjere kojima se pravo boravka ograničava na dio državnog područja osim u slučajevima i pod

uvjetima kada se takve mjere mogu izreći i protiv državljana predmetne države.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 28. listopada 1975.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD