

PRESUDA SUDA

5. ožujka 1980. (*)

„Pravo boravka i javni poredak”

U predmetu 98/79,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio predsjednik Tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu, Belgija), u postupku privremene pravne zaštite koji se vodi pred tim sudom između

Josette Pecastaing, konobarice, s boravištem u Liègeu,

i

Belgije, koju zastupa ministar pravosuđa,

o tumačenju članaka 8. i 9. Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera u vezi s kretanjem i boravkom stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja,

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, A. O’Keeffe i A. Touffait (predsjednici vijeća), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans i O. Due, suci,

nezavisni odvjetnik: F. Capotorti,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 18. lipnja 1979., koje je Sud zaprimio 21. lipnja 1979., predsjednik Tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu) je u postupku privremene pravne zaštite, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, Sudu uputio niz pitanja o tumačenju članaka 8. i 9. Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera u vezi s kretanjem i boravkom stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL str. 850/64), u svrhu ocjene dopuštenosti tužbe francuske državljanke kojom ona u

građanskom postupku zahtijeva da sud odluči o suspenziji izvršenja odluke belgijske policije o njezinom prisilnom udaljenju.

Primjena Direktive br. 64/221 u Belgiji

- 2 Iz informacija prikupljenih tijekom postupka proizlazi da Belgija nije donijela posebne propise za provedbu članka 8. Direktive. Zapravo je nesporno da je u upravnim stvarima svakomu, bez obzira na njegovo državljanstvo, osigurano pravo na žalbu belgijskom Conseil d'État (Državno vijeće), tako da osobe iz članka 1. Direktive imaju pravo na tužbu sudu protiv policijske mjere koja se odnosi na njih. Što se tiče primjene članka 9., Belgija je Zakonom od 1. travnja 1969. (Moniteur belge, str. 6182.) usvojila odredbu kojom je osobama na koje se Direktiva odnosi priznala pravo na obraćanje savjetodavnom odboru uspostavljenom člankom 10. Zakona o strancima od 28. ožujka 1952. U skladu s Kraljevskom odlukom od 22. prosinca 1969. (Moniteur belge, 1970., str. 1302.), osobe kojima je bila uskraćena dozvola boravka ili protiv kojih je bila izdana odluka o prisilnom udaljenju prije izdavanja te dozvole, imaju pravo podnijeti pritužbu navedenom odboru tako da ministru pravosuđa podnesu zahtjev u roku od osam dana od dana kada su saznale za odluku koja se odnosi na njih.
- 3 Iz informacija prikupljenih tijekom postupka proizlazi da prema relevantnoj praksi upravnih sudova, stranac koji se u propisanom roku ne obrati savjetodavnom odboru gubi pravo na naknadno podnošenje žalbe Državnom vijeću. Belgijska vlada je u vezi s pitanjima koja je postavio Sud još pojasnila da prema upravnoj praksi, stranac na kojega se odnosi policijska mjera nije, kada mu je odluka priopćena, dobio savjet ni o pravu na pritužbu savjetodavnom odboru ni o roku za podnošenje takve pritužbe ni o posljedicama nepodnošenja pritužbe navedenom odboru koje će za njega nastupiti u kasnijem sudskom postupku.

Okolnosti postupka

- 4 Iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i spisa proizlazi da je 8. listopada 1977. tužiteljica zakonito ušla u Belgiju i da je na području Liègea radila kao konobarica u barovima koji su prema mišljenju policije bili upitne moralne naravi. Dana 8. studenoga 1977. tužiteljica je, nakon što se prijavila pri općinskoj upravi na području svojeg boravišta, podnijela zahtjev da joj se izda dozvola boravka kao zaposlenoj osobi. Belgijskoj je policiji, nakon što je zatražila informacije od francuskih tijela vlasti, javljeno da je tužiteljica prethodno bila prostitutka u Francuskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj. Na temelju tih informacija, Ured za strance Uprave za javnu sigurnost Ministarstva pravosuđa donio je 3. svibnja 1978. odluku kojom joj odbija izdati dozvolu boravka te joj nalaže da napusti zemlju u roku od 15 dana jer će je u suprotnome snage javnog reda uhititi i prevesti do državne granice. O toj je mjeri tužiteljica bila obaviještena 16. svibnja 1978. U odluci piše da je boravak tužiteljice u Belgiji „nepoželjan zbog razloga javnog poretka”. Tužiteljica je odmah podnijela pritužbu savjetodavnom odboru za strance. Dana 14. prosinca 1978. taj je odbor izdao mišljenje kojim potvrđuje neizdavanje dozvole boravka, a zatim je 12. siječnja 1979. Ured za strance ponovno izdao odluku kojom joj nalaže da napusti zemlju pri čemu je u obrazloženju naveo razloge koji su bitno jednaki onima u prethodnoj odluci te je predvidio primjenu istih mjera prisilnog izvršenja.

- 5 Nesporno je da tužiteljica protiv te odluke nije podnijela žalbu Državnom vijeću. Propust da to učini obrazložila je činjenicom da se odluka koja je bila donesena protiv nje ne može smatrati mjerom protiv koje je dopuštena žalba jer je u skladu s postojećom sudskom praksom žalba Državnom vijeću dopuštena samo protiv akta o protjerivanju izdanog u obliku ministarske odluke. Ona jest, međutim, pred Tribunalom de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu) podnijela tužbu protiv Belgije radi naknade štete zbog navodne nezakonitosti odluke koja je bila donesena protiv nje. Istodobno je podnijela zahtjev za privremenu pravnu zaštitu u svrhu suspenzije izvršenja mjere prisilnog udaljenja do meritorne odluke suda o njezinom tužbenom zahtjevu.
- 6 Kako bi mogao odlučiti o tom zahtjevu, nacionalni sud postavio je Sudu sljedeća pitanja:

U vezi s tumačenjem članaka 8. i 9. Direktive br. 64/221, Sud je u točki 4. izreke presude od 8. travnja 1976. u predmetu 48/75, Royer, iz razloga navedenih u točkama 52. do 62. obrazloženja odluke, odlučio:

„osim u dokazano žurnim slučajevima, odluku o prisilnom udaljenju osobe koja je zaštićena pravom Zajednice nije moguće izvršiti prije nego što dotična osoba iscrpi sva pravozaštitna sredstva koja su joj zajamčena člancima 8. i 9. Direktive br. 64/221.”

Prva skupina pitanja

A Pravozaštitna sredstva na koja se odnosi presuda uključuju ona koja su predviđena člankom 9. stavkom 2. Direktive br. 64/221, a koja su određena člankom 1. belgijskog Zakona od 1. travnja 1969., koji čini novi članak 3.a Zakona o strancima od 28. ožujka 1952., odnosno zahtjeve za preispitivanje odluke o neizdavanju prve dozvole boravka kao i odluke o prisilnom udaljenju prije izdavanja dozvole (presuda belgijskog Državnog vijeća br. 17.722 od 18. lipnja 1976. i presuda br. 18.609 od 2. prosinca 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État (Zbornik presuda Državnog vijeća), 1977., str. 1381.).

Čini se da suspenzivna pravozaštitna sredstva koja su zajamčena člankom 8. Direktive uključuju i zahtjeve za poništenje odluka koje je na temelju nacionalnog prava moguće uložiti protiv upravnih akata. Ubraja li se među ta suspenzivna pravozaštitna sredstva i tužba kojom se protiv autora odluke o prisilnom udaljenju pokreće postupak za utvrđenje građanskopravne odgovornosti za štetu prouzročenu nezakonitom radnjom?

Drugim riječima, je li suspenzivan učinak postupovno pravilo koje vrijedi samo za ostvarivanje prava neposrednim pravozaštitnim sredstvima ili je on prilagodba, u korist osoba zaštićenih pravom Zajednice, temeljnog prava svake osobe na pošteno suđenje u građanskim stvarima?

B Općenitije, podrazumijeva li pravo na pošteno suđenje, u sporovima između državljanina jedne države članice Europske zajednice i tijela javne vlasti druge države članice u vezi s pravima i obvezama građanskopravne naravi (u smislu članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava) koji se odnose na provedbu

pravila prava Zajednice, da tom državljaninu treba biti stvarno omogućen osobni pristup sudovima u dotičnoj državi?

Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, može li se tumačenjem Konvencije za zaštitu ljudskih prava u kombinaciji s pravom Zajednice zaključiti da taj državljanin ima pravo nalaziti se tijekom postupka na državnom području države članice protiv koje je pokrenuo postupak, bez obzira na možebitnu upravnu mjeru prisilnog udaljenja iz te države, osim u slučajevima dokazane opravdane hitnosti?

Druga skupina pitanja

U slučaju dokazane opravdane hitnosti, odluka o prisilnom udaljenju izvršiva je bez obzira na možebitnu žalbu.

Predstavlja li postojanje te hitnosti sastavni dio odluke o prisilnom udaljenju, tako da je za utvrđenje te okolnosti isključivo nadležno ono upravno tijelo koje je donijelo tu odluku?

Ili je pak pitanje hitnosti povezano s ostvarivanjem prava na sudsko pravozaštitno sredstvo, tako da u slučaju spora o postojanju te okolnosti odlučuje sud pred kojim je bio podnesen zahtjev?"

- 7 Ta se pitanja kao cjelina odnose na pitanje obveza koje za države članice proizlaze iz članaka 8. i 9. Direktive br. 64/221 u pogledu sudskih jamstava koja trebaju biti osigurana osobi protiv koje je bila donesena mjera prisilnog udaljenja s državnog područja. Konkretno, traži se pojašnjenje obveza koje za države članice proizlaze iz Direktive u pogledu suspenzivnog učinka pravozaštitnih sredstava uloženi protiv takve mjere, odnosno u pogledu mogućnosti ostvarivanja suspenzije izvršenja takvih mjera kao i procjene pojma hitnosti iz članka 9. Direktive. Prilikom postavljanja tih pitanja, nacionalni se sud poziva na, prvo, određene aspekte prakse Suda koji proizlaze iz presude Suda od 8. travnja 1976. u predmetu 48/75, Royer (Zb., 1976., str. 497.), i, drugo, pojam poštenog suđenja iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Tumačenje članka 8. Direktive

- 8 Pitanjima o tumačenju članka 8. u biti se želi utvrditi obuhvaćaju li pravozaštitna sredstva koja su u državi članici dostupna na temelju te odredbe, ne samo žalbe upravnim sudovima kojima se zahtijeva poništenje mjere izrečene u području politike o strancima nego i žalbe drugim sudovima te ima li podnošenje takve žalbe suspenzivni učinak u smislu da podnositelj ima pravo ostati na državnom području države tijekom postupka koji je pokrenuo.
- 9 Prema članku 8.: „Protiv odluke o ulasku, o odbijanju izdavanja ili odbijanju produljenja dozvole boravka ili o prisilnom udaljenju s državnog područja dotična osoba ima na raspolaganju ista pravozaštitna sredstva koja su na raspolaganju državljanima dotične države protiv upravnih akata”.

- 10 Tom se odredbom definiraju odluke koje se u Direktivi nazivaju „upravnim aktima” te se državama članicama nameće obveza da svakomu na koga se takav akt odnosi omogući podnošenje istih pravozaštitnih sredstava koja su protiv upravnih akata na raspolaganju njihovim državljanima. Država članica tako krši obvezu iz članka 8. ako pravo na žalbu osoba na koju se odnosi Direktiva uvjetuje ispunjenjem posebnih zahtjeva u pogledu oblika ili postupka koji su nepovoljniji od onih koji se primjenjuju na pravozaštitna sredstva koja su protiv upravnih akata dostupna državljanima. Dakle, pravozaštitno sredstvo mora biti dostupno svakomu na koga se Direktiva odnosi i protiv svake odluke koja bi do prisilnog udaljenja mogla dovesti prije izvršenja te odluke.
- 11 Iz članka 8. nije razvidno kojim sudovima bi bilo moguće podnijeti takvo pravozaštitno sredstvo. Rješenje toga pitanja ovisi o organizaciji sudstva u svakoj državi članici. Ako su u državi članici protiv upravnih akata dostupna pravozaštitna sredstva pred redovnim sudovima, onda, s obzirom na navedeno, osobe na koje se odnosi Direktiva br. 64/221 trebaju u pogledu mogućnosti da tim sudovima podnesu pravozaštitna sredstva protiv upravnih akata biti u jednakom položaju kao i državljani te države članice. To znači da bi, ako u državi članici upravni sudovi nisu nadležni za suspenziju izvršenja upravne odluke, nego je ta nadležnost priznata redovnim sudovima, ta država članica bila obvezna osobama na koje se odnosi Direktiva omogućiti da zahtjev za suspenziju izvršenja podnesu tim sudovima pod istim uvjetima koji vrijede za njezine državljane. Valja, međutim, napomenuti da te mogućnosti u biti ovise o organizaciji sudstva i stvarnoj nadležnosti sudova kako je uređena u pojedinačnim državama članicama, jer je jedina obveza koja za države članice proizlazi iz članka 8. ta da osobama koje su zaštićene pravom Zajednice mora biti omogućeno podnošenje pravozaštitnih sredstava koja nisu nepovoljnija od onih koja su protiv upravnih akata na raspolaganju njihovim državljanima.
- 12 S druge pak strane, članak 8. ne sadrži nikakvu posebnu obvezu glede možebitnog suspenzivnog učinka pravozaštitnih sredstava dostupnih osobama na koje se odnosi Direktiva. Ako se tom odredbom zahtijeva da zainteresiranoj osobi treba biti dana mogućnost podnošenja žalbe protiv mjere koja se odnosi na nju, valja zaključiti, kao što je to Sud naveo u presudi u predmetu Royer (t. 60.), da – osim u slučaju hitnosti – mjeru prisilnog udaljenja nije moguće izvršiti sve dok se zainteresiranoj osobi ne omogući ispunjenje potrebnih formalnih zahtjeva za podnošenje pravozaštitnog sredstva. Iz te se odredbe ne može, međutim, izvesti pravo zainteresirane osobe na ostanak na državnom području dotične države tijekom postupka koji je pokrenula. Takvo tumačenje, koje bi zainteresiranoj osobi omogućilo da podnošenjem pravozaštitnog sredstva jednostrano suspendira izvršenje protiv nje izrečene mjere, nespojivo je s ciljem Direktive, odnosno s pomirenjem zahtjeva javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja s jamstvima koja trebaju biti osigurana osobama na koje se te mjere odnose.
- 13 Stoga na postavljena pitanja valja odgovoriti da se članak 8. odnosi na sva pravozaštitna sredstva koja su protiv upravnih akata dostupna u okviru organizacije sudstva i stvarne nadležnosti sudova u dotičnoj državi. Člankom 8. državama članicama nalaže se obveza da osobama na koje se odnosi Direktiva osiguraju sudsku zaštitu koja nije nepovoljnija od one koja je u slučaju žalbi protiv upravnih akata dostupna njihovim državljanima, uključujući, ako je to primjereno, suspenziju izvršenja akata protiv kojih je bila podnesena žalba. S druge pak strane, iz članka 8. ne

bi bilo moguće izvesti obvezu država članica da na svojem državnom području dopuste strancu ostanak tijekom postupka, osim što bi mu u svakom slučaju moralo biti osigurano pošteno suđenje i mogućnost da iskoristi sva svoja sredstva obrane.

Tumačenje članka 9. Direktive br. 64/221

- 14 Što se tiče tumačenja članka 9., od Suda se zahtijeva da, prvo, pojasni mogućnosti suspenzije mjera koje se izriču u području politike prema strancima, kako bi se zainteresiranoj osobi omogućilo učinkovito korištenje pravozaštitnih sredstava na koja ona ima pravo i, drugo, presudi je li za procjenu hitnosti iz članka 9. isključivo nadležno tijelo upravne vlasti ili u slučaju spora, o tom pitanju može odlučiti sud.
- 15 Odredbe članka 9. Direktive br. 64/221 komplementarne su odredbama članka 8. Njihova svrha je osobama protiv kojih je izrečena jedna od mjera navedenih u Direktivi osigurati minimalna postupovna jamstva u trima posebnim slučajevima iz članka 9. stavka 1. i to: „ako ne postoji pravo na žalbu sudu ili ako je takva žalba moguća samo u pogledu zakonitosti odluke ili ako žalba nema suspenzivni učinak”[neslužbeni prijevod]. U prvom se slučaju pritužbom „nadležnom tijelu vlasti”, koje ne smije biti ono koje je nadležno donijeti odluku, želi osigurati pravozaštitno sredstvo kada ne postoji nikakva mogućnost žalbe sudu. U drugom se slučaju intervencijom nadležnog tijela vlasti želi osigurati detaljno ispitivanje okolnosti slučaja dotične osobe, uključujući ispitivanje primjerenosti razmatrane mjere, prije nego što se konačno donese odluka. U trećem slučaju taj postupak treba dotičnoj osobi omogućiti da zatraži i, ako je to primjereno, dobije suspenziju izvršenja predviđene mjere, čime bi se toj osobi ponudilo zamjensko pravozaštitno sredstvo kada suspenziju izvršenja nije moguće ostvariti na sudu.
- 16 Iz navedenoga proizlazi da odredbe članka 9. Direktive država članica ne može primijeniti na taj način da se u praksi osobama na koje se odnosi Direktiva stvarno ograniči ili onemogući ostvarivanje pravozaštitnih sredstava iz članka 8.
- 17 Što se tiče tumačenja samoga članka 9., valja podsjetiti da, kao što je to Sud imao priliku napomenuti u presudi Royer (t. 59.), postupak podnošenja pritužbe pred „nadležnim tijelom” iz tog članka mora, osim u slučaju hitnosti, prethoditi odluci o prisilnom udaljenju. Konkretno, ako je država članica članak 9. primijenila kako bi kompenzirala to što dostupna sudska pravozaštitna sredstva nemaju suspenzivni učinak na izvršenje odluke, ta bi odredba bila lišena svakog korisnog učinka ako, i opet osim u slučaju hitnosti, izvršenje predviđene mjere prisilnog udaljenja ne bi bilo odgođeno dok se to tijelo ne izjasni (presuda Royer, t. 61.).
- 18 Stoga iz članka 9. proizlazi da je mjeru prisilnog udaljenja moguće izvršiti čim se pribavi i zainteresiranoj osobi proslijedi odgovarajuće mišljenje nadležnog tijela, pri čemu pak treba poštovati pravo te osobe da ostane na državnom području države članice onoliko vremena koliko je potrebno da podnese pravozaštitno sredstvo koje joj je dostupno na temelju članka 8. Direktive.
- 19 Naposljetku, što se tiče pitanja hitnosti, iz članka 9. stavka 1. podstavka 1. proizlazi da je u propisno opravdanim slučajevima za procjenu te okolnosti nadležno upravno tijelo i da je tada prisilno udaljenje s državnog područja dopušteno izvršiti čak i prije nego što je „nadležno tijelo” imalo mogućnost dati svoje mišljenje.

- 20 Stoga na postavljena pitanja treba odgovoriti da postupak ispitivanja odluke i davanja mišljenja iz članka 9., kojim se žele ublažiti manjkavosti pravozaštitnih sredstava iz članka 8., nije namijenjen tomu da sudovima dodijeli dodatne nadležnosti u vezi sa suspenzijom izvršenja mjera iz Direktive ili da im dodijeli ovlast procjene hitnosti mjere prisilnog udaljenja. Izvršavanje tih zadaća od strane nacionalnih sudova uređeno je člankom 8. Direktive. Područje primjene te odredbe ne smije se, međutim, ograničiti mjerama koje država članica donese na temelju članka 9. Direktive.

Zahtjev „poštenog suđenja” (članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava)

- 21 Nacionalni sud, očito smatrajući da su prava koja su predmet spora u postupku u glavnoj stvari „građanske” naravi, nadalje pita treba li u pravnom poretku Zajednice osigurati, osim odredaba Direktive br. 64/221, i poštovanje zahtjeva članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda prema kojem „[r]adi utvrđivanja svojih [njegovih] prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.”
- 22 Navedeno pitanje nije potrebno razmatrati u ovom kontekstu, jer se može smatrati da u pogledu mjera koje su njome određene, Direktiva br. 64/221 ispunjava, kao što to proizlazi iz njezine treće uvodne izjave, zahtjev „poštenog suđenja” iz članka 6. Konvencije barem u pogledu sustava sudskih pravozaštitnih sredstava koja su, kao što je bilo prethodno navedeno, uređena člankom 8. Direktive. Stoga na taj aspekt pitanja koje je postavio nacionalni sud nije u ovom slučaju potrebno odgovoriti.

Troškovi

- 23 Troškovi vlada Kraljevine Belgije, Francuske Republike i Kraljevine Danske te Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se.

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,

kao odgovor na pitanja koja mu je rješenjem od 18. lipnja 1979. postavio Tribunal de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu), odlučuje:

- 1 Članak 8. Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera u vezi s kretanjem i boravkom stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja odnosi se na sva pravozaštitna sredstva koja su u okviru organizacije sudstva i stvarne nadležnosti sudova u dotičnoj državi dostupna protiv upravnih akata.**

Tom se odredbom državama članicama nalaže obveza da osobama na koje se Direktiva odnosi osiguraju sudsku zaštitu koja nije nepovoljnija od one

koja je u slučaju žalbi protiv upravnih akata dostupna njihovim državljanima, uključujući, ako je to primjereno, suspenziju izvršenja akata protiv kojih je bila podnesena žalba.

S druge pak strane, iz članka 8. Direktive br. 64/221 ne bi bilo moguće izvesti obvezu država članica da na svojem državnom području dopuste strancu ostanak tijekom postupka, osim što bi mu u svakom slučaju moralo biti osigurano pošteno suđenje i mogućnost da iskoristiti sva svoja sredstva obrane.

- 2 Postupak ispitivanja odluke i davanja mišljenja iz članka 9. Direktive br. 64/221, kojim se žele ublažiti manjkavosti pravozaštitnih sredstava iz članka 8., nije namijenjen tomu da sudovima dodijeli dodatne nadležnosti u vezi sa suspenzijom izvršenja mjera iz Direktive ili da im dodijeli nadležnost procjene hitnosti mjere prisilnog udaljenja.

Izvršavanje tih zadaća od strane nacionalnih sudova uređeno je člankom 8. Direktive.

Međutim, područje primjene te odredbe ne smije se ograničiti mjerama koje država članica donese na temelju članka 9. Direktive.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 5. ožujka 1980.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski