

PRESUDA SUDA

22. svibnja 1980.(*)

„Slobodno kretanje osoba”

U predmetu 131/79,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Visoki sud, Odjel *Queen's Bench*, odjelno sudsko vijeće, Ujedinjena Kraljevina), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Regine

i

Secretary of State for Home Affairs, *ex parte* Mario Santillo,

o tumačenju Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL 1964. od 4. travnja 1964., str. 850.), a osobito njezina članka 9. stavka 1.,

SUD,

u sastavu: A. O’Keeffe, predsjednik prvoga vijeća, u svojstvu predsjednika, A. Touffait, predsjednik drugog vijeća, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 30. srpnja 1979., koje je Sud zaprimio 10. kolovoza 1979., High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court (Visoki sud, Odjel Queen’s Bench, odjelno sudsko vijeće) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u nekoliko pitanja o tumačenju osobito članka 9. stavka 1. Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili

javnog zdravlja (SL 1964., str. 850.) kako bi mogao izvršiti svoju ovlast sudskog nadzora u odnosu na zahtjev talijanskog državljanina s boravištem u Ujedinjenoj Kraljevini i statusom zaposlene osobe za ukidanje odluke o deportaciji donesene u pogledu tog državljanina nakon što je kazneno osuđen.

2 Iz spisa i iz očitovanja podnesenih tijekom usmenog postupka proizlazi da Ujedinjena Kraljevina nije donijela nikakve posebne propise kojima bi se prenijela Direktiva br. 64/221. Zakon koji se u ovom slučaju primjenjuje je Immigration Act iz 1971. (Zakon o imigraciji). U njemu je određeno da svaka osoba koja je opisana kao „*non-patrial*”, u Ujedinjenoj Kraljevini podliježe nadzoru koji uključuje mogućnost deportacije u sljedećim okolnostima:

– na temelju članka 3. stavka 5.:

„a) ako (zainteresirana osoba) ima samo ograničeno odobrenje ulaska ili boravka, a ne poštuje uvjet iz odobrenja ili ostane dulje od roka određenog odobrenjem ili

b) ako ministar ocijeni da je njezina deportacija potrebna za dobrobit javnosti ili

c) ako je deportacija određena ili je bila određena protiv druge osobe iz njegove obitelji”;

– na temelju članka 3. stavka 6.:

„[...] ako [...] je (zainteresirana osoba) proglašena krivom za kazneno djelo za koje je zapriječena kazna zatvora i ako sud na temelju njezine osude predloži deportaciju [...]”.

Sustav pravozaštitnih sredstava razlikuje se ovisno o slučaju:

– ako je primjenljiv članak 3. stavak 5.,

protiv odluke ministra o deportaciji dopuštena je žalba sucu zvanom „*adjudicator*” (presuditelj), a protiv odluke potonjeg dopušteno je uložiti pravozaštitno sredstvo na Immigration Appeal Tribunal (Žalbeni imigracijski sud);

– ako je primjenljiv članak 3. stavak 6.,

protiv sudskog prijedloga za deportaciju dopuštena je žalba. Žalbu, međutim, nije moguće podnijeti protiv kasnije odluke o deportaciji, a nema mogućnosti podnošenja očitovanja prije donošenja odluke o deportaciji.

3 Iz rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i dokumenata u spisu razvidno je da je 13. prosinca 1973. Central Criminal Court (Središnji kazneni sud, Ujedinjena Kraljevina) podnositelja zahtjeva proglasio krivim za sodomiju i silovanje prostitutke počinjeno 18. prosinca 1972. kao i za djela napastovanja i nanošenja tjelesne ozljede drugoj prostitutki počinjena 14. travnja 1973. Za ta mu je četiri kaznena djela 21. siječnja 1974. bila izrečena kazna zatvora od osam godina. Prilikom izricanja presude Central Criminal Court (Središnji kazneni sud) predložio je njegovu deportaciju na temelju Zakona o imigraciji.

- 4 Dana 10. listopada 1974. Court of Appeal, Criminal Division (Kazneni odjel Žalbenog suda, Ujedinjena Kraljevina) uskratio je podnositelju zahtjeva pravo na žalbu protiv kazne zatvora i prijedloga za deportaciju. Dana 28. rujna 1978. ministar unutarnjih poslova donio je protiv njega odluku o deportaciji koja proizvodi učinak po odsluženju kazne zatvora. Nakon što je 3. travnja 1979. odslužio zatvorsku kaznu, koja mu je zbog dobrog vladanja bila skraćena za trećinu, podnositelj zahtjeva trebao je biti pušten na slobodu, ali je sukladno Zakonu o imigraciji ostao u pritvoru. Dana 10. travnja 1979. podnositelj zahtjeva podnio je High Courtu (Visoki sud, Ujedinjena Kraljevina) zahtjev za ukidanje odluke o deportaciji uz obrazloženje da ona nije u skladu s odredbama članka 9. stavka 1. Direktive br. 64/221 jer se njome, budući da je bila donesena više od četiri godine nakon što je Central Criminal Court (Središnji kazneni sud) izdao prijedlog za deportaciju, krše njegova osobna prava.
- 5 Člankom 48. Ugovora jamči se sloboda kretanja radnika u Zajednici. Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo državljana država članica na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica i na boravak u državi članici radi zapošljavanja sukladno odredbama zakona i drugih propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države.
- 6 U skladu s trećom uvodnom izjavom Direktive br. 64/221, jedan od ciljeva koji se Direktivom žele postići je i „da državljani drugih država članica imaju na raspolaganju u svakoj državi članici odgovarajuća pravozaštitna sredstva u pogledu upravnih akata” u području javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja.
- 7 Prema članku 8. iste direktive, zainteresirana osoba mora u pogledu svake mjere koja se odnosi na nju imati „ista pravozaštitna sredstva ... koja su na raspolaganju državljanima predmetne države u pogledu upravnih akata”. Ako to nije slučaj, zainteresiranoj osobi mora barem biti omogućeno, u skladu s člankom 9., ostvarivati prava na obranu pred nadležnim tijelom koje ne smije biti isto kao ono koje je ovlašteno donijeti odluku o deportaciji.
- 8 Članak 9. stavak 1. Direktive glasi kako slijedi:
„Ako nije predviđeno pravo na žalbu sudu ili ako je žalba moguća samo u pogledu zakonitosti odluke ili ako žalba ne odgađa izvršenje odluke, upravno tijelo ne donosi, osim u hitnim slučajevima, odluku kojom se odbija produljenje dozvole boravka ili kojom se nalaže protjerivanje imatelja dozvole boravka s državnog područja dok se ne pribavi mišljenje nadležnog tijela države domaćina pred kojim predmetna osoba uživa pravo na obranu i pomoć ili na pravno zastupanje kako je predviđeno nacionalnim pravom.
To tijelo ne smije biti isto ono tijelo koje je ovlašteno donijeti odluku o odbijanju produljenja dozvole boravka ili odluku kojom se nalaže protjerivanje.”
- 9 Prema engleskom pravu, pravozaštitna sredstva protiv odluke o deportaciji odnose se samo na zakonitost te odluke. Iz toga proizlazi da sama odluka o deportaciji može biti donesena samo u skladu s odredbama članka 9. Direktive, koji izriječno predviđa takav slučaj.

- 10 U tim je okolnostima High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Visoki sud, Odjel Queen's Bench, odjelno sudsko vijeće) odlučio postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Daje li članak 9. stavak 1. Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. pojedincima prava na koja se oni mogu pozivati pred nacionalnim sudovima države članice i koja ti sudovi moraju štiti?
 2. (a) U kojem smislu treba tumačiti izraz ‚dok se ne pribavi mišljenje nadležnog tijela zemlje domaćina‘ iz članka 9. stavka 1. Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. (dalje u tekstu: mišljenje)?

(b) I osobito, može li prijedlog za deportaciju koji da kazneni sud prilikom izricanja kazne (dalje u tekstu: prijedlog) predstavljati ‚mišljenje‘?
 3. Ako je odgovor na pitanje 2.(b) potvrđan:

(a) Treba li ‚prijedlog‘ biti odgovarajuće obrazložen?

(b) U kojim okolnostima (ako uopće) vrijeme proteklo između ‚prijedloga‘ i odluke o protjerivanju onemogućava da ‚prijedlog‘ postane ‚mišljenje‘?

(c) Osobito, ima li vrijeme koje je proteklo zbog izdržavanja kazne zatvora takav učinak da ‚prijedlog‘ ne može postati ‚mišljenje‘?”
- 11 Članak 9. stavak 1. Direktive jedna je od odredaba kojima se želi osigurati poštovanje prava državljana države članice na slobodno kretanje i boravak na državnom području drugih država članica. Članci 3. i 4. Direktive ograničavaju razloge za deportaciju radnika ili za odbijanje ulaska radniku. Člankom 6. određeno je da se, osim ako je to protivno sigurnosnim interesima države, predmetna osoba mora obavijestiti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na temelju kojih je u njezinom slučaju bila donesena odluka. Člankom 7. je između ostaloga određeno da se predmetna osoba mora službeno obavijestiti o svakoj odluci kojom se odbija zahtjev za izdavanje ili produljenje dozvole boravka ili kojom se ona protjeruje s državnog područja. Člankom 8. predmetnoj se osobi daje pristup istim pravozaštitnim sredstvima koja su na raspolaganju državljanima dotične države u pogledu upravnih akata.
- 12 Odredbe članka 9. dopunjavaju odredbe članka 8. Njima se osobama protiv kojih je izrečena jedna od mjera iz triju slučajeva određenih u stavku 1. toga članka žele osigurati minimalna postupovna jamstva. Kada je žalba moguća samo u pogledu zakonitosti odluke, svrha intervencije „nadležnog tijela” iz članka 9. stavka 1. je omogućiti iscrpno ispitivanje svih činjenica i okolnosti, uključujući svrsishodnost predložene mjere koju treba provesti prije donošenja konačne odluke. Osim toga, zainteresirana osoba mora imati mogućnost da pred tim tijelom ostvaruje prava na obranu i pomoć ili na pravno zastupanje u postupku predviđenim nacionalnim pravom.
- 13 Sve u svemu riječ je o dovoljno određenim i konkretnim odredbama koje su takve da se na njih može pozvati svaka zainteresirana osoba i koje kao takve može primijeniti

svaki sud. Taj zaključak opravdava potvrđan odgovor na prvo pitanje nacionalnog suda.

- 14 Zahtjev iz članka 9. stavka 1. prema kojem prije svake mjere protjerivanja „nadležno tijelo” mora dati svoje mišljenje i prema kojem zainteresirana osoba mora moći ostvarivati prava na obranu i pomoć ili na pravno zastupanje u skladu s postupkom predviđenim nacionalnim pravom može predstavljati stvarno jamstvo samo ako su nadležnom tijelu podastrti svi čimbenici koje upravno tijelo mora uzeti u obzir, ako je mišljenje nadležnog tijela vremenski dovoljno blizu odluci o protjerivanju kako bi se osiguralo da ne postoje nikakvi novi čimbenici koje treba uzeti u obzir i ako su i upravno tijelo i zainteresirana osoba u položaju upoznati se s razlozima koji su „nadležno tijelo” naveli da da svoje mišljenje, osim ako to nije protivno razlozima koji se tiču sigurnosti države iz članka 6. Direktive.
- 15 Što se tiče pitanja što znači izraz „mišljenje nadležnog tijela države domaćina” i može li prijedlog za deportaciju koji dâ kazneni sud prilikom izricanja kazne predstavljati takvo mišljenje, valja napomenuti da se u Direktivi ne definira izraz „nadležno tijelo”. Ona predviđa tijelo koje je neovisno o upravnom tijelu, ali državama ostavlja određenu diskreciju u pogledu naravi toga tijela.
- 16 Opće je poznato da su kazneni sudovi u Ujedinjenoj Kraljevini neovisni o upravnom tijelu koje je nadležno za donošenje odluke o deportaciji i da zainteresirana osoba ima pravo na zastupanje i na ostvarivanje svojih prava na obranu pred takvih sudovima.
- 17 Stoga prijedlog za deportaciju koji na temelju britanskog prava dâ kazneni sud u trenutku osude može predstavljati mišljenje u smislu članka 9. Direktive ako su ispunjeni i drugi uvjeti iz članka 9. Kao što je Sud već napomenuo u presudi od 27. listopada 1977. (C-30/77, Bouchereau, Zb., 1977., str. 1999.), kazneni sud mora voditi računa osobito o odredbama članka 3. Direktive u mjeri u kojoj sâmo postojanje kaznenih osuda ne može automatski predstavljati osnovu za određivanje deportacijskih mjera.
- 18 Što se tiče vremena u kojem mišljenje nadležnog tijela treba biti dano, valja primijetiti da višegodišnje razdoblje između prijedloga za deportaciju i odluke upravnog tijela može lišiti prijedlog njegove funkcije mišljenja u smislu članka 9. Doista je bitno da se opasnost koju prisutnost stranca predstavlja za društvo ocjenjuje upravo u trenutku donošenja odluke kojom se nalaže njegovo protjerivanje, jer se protekom vremena čimbenici koje valja uzeti u obzir, osobito oni koji se odnose na njegovo vladanje, mogu promijeniti.
- 19 Zbog navedenih razmatranja na drugo i treće pitanje koje je postavio High Court of Justice (Visoki sud) valja odgovoriti kako slijedi:

Direktiva ostavlja državama članicama određenu diskreciju u pogledu definiranja izraza „nadležno tijelo”. Svako javno tijelo koje je neovisno o upravnom tijelu nadležnom za donošenje bilo koje od mjera iz Direktive i koje je ustrojeno tako da zainteresirana osoba može pred njim ostvarivati pravo na zastupanje i obranu može se smatrati takvim tijelom.

Prijedlog za deportaciju koji na temelju britanskog prava dâ kazneni sud u trenutku osude, može predstavljati mišljenje u smislu članka 9. Direktive ako su ispunjeni i drugi uvjeti iz članka 9. Kazneni sud mora osobito uzeti u obzir odredbe članka 3. Direktive u mjeri u kojoj samo postojanje kaznenih osuda ne može automatski predstavljati osnovu za određivanje deportacijskih mjera.

Mišljenje nadležnog tijela mora biti vremenski dovoljno blizu odluci o protjerivanju kako bi se osiguralo da ne postoje nikakvi novi čimbenici koje treba uzeti u obzir, a uprava kao i zainteresirana osoba moraju biti u položaju upoznati se s razlozima koji se naveli „nadležno tijelo” da dâ svoje mišljenje, osim ako to nije protivno razlozima koji se tiču sigurnosti države iz članka 6. Direktive.

Višegodišnje razdoblje između prijedloga za deportaciju i odluke upravnog tijela može lišiti prijedlog njegove funkcije mišljenja u smislu članka 9. Doista je bitno da se opasnost koju prisutnost stranca predstavlja za društvo ocjenjuje upravo u trenutku donošenja odluke kojom se nalaže njegovo protjerivanje, jer se protekom vremena čimbenici koje valja uzeti u obzir, osobito oni koji se tiču njegova vladanja, mogu promijeniti.

Troškovi

- 20 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine i 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,

o pitanjima koja mu je rješenjem od 30. srpnja 1979. uputio High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Visoki sud, Odjel Queen's Bench, odjelno sudsko vijeće), odlučuje:

- 1. Člankom 9. Direktive Vijeća br. 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. državama članicama nameću se obveze na koje se zainteresirane osobe mogu pozivati pred nacionalnim sudovima.**
- 2. (A) Direktiva državama članicama ostavlja određenu diskreciju u pogledu definiranja izraza „nadležno tijelo”. Svako javno tijelo koje je neovisno o upravnom tijelu nadležnom za donošenje bilo koje od mjera iz Direktive i koje je ustrojeno tako da zainteresirana osoba može pred njim ostvarivati pravo na zastupanje i na obranu može se smatrati takvim tijelom.**

(B) Prijedlog za deportaciju koji na temelju britanskog prava dâ kazneni sud u trenutku osude, može predstavljati mišljenje u smislu članka 9. Direktive ako su ispunjeni i drugi uvjeti iz članka 9. Kazneni sud mora osobito uzeti u obzir odredbe članka 3. Direktive u mjeri u kojoj samo postojanje kaznenih osuda ne može automatski predstavljati osnovu za određivanje deportacijskih mjera.

3. (A) Mišljenje nadležnog tijela mora biti vremenski dovoljno blizu odluci o protjerivanju kako bi se osiguralo da ne postoje nikakvi novi čimbenici koje treba uzeti u obzir, a upravno tijelo kao i zainteresirana osoba moraju biti u položaju upoznati se s razlozima koji su naveli „nadležno tijelo” da dâ svoje mišljenje, osim ako to nije protivno razlozima koji se tiču sigurnosti države iz članka 6. Direktive.

(B) Višegodišnje razdoblje između prijedloga za deportaciju i odluke upravnog tijela može lišiti prijedlog njegove funkcije mišljenja u smislu članka 9. Doista je bitno da se opasnost koju prisutnost stranca predstavlja za društvo ocjenjuje upravo u trenutku donošenja odluke kojom se nalaže njegovo protjerivanje, jer se protekom vremena čimbenici koje valja uzeti u obzir, osobito oni koji se tiču njegova vladanja, mogu promijeniti.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 22. svibnja 1980.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski