

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. srpnja 1980.^(*)

„Pravo boravka građana Zajednice”

U predmetu 157/79,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales (Magistratski sud u Pontypriddu, Mid Glamorgan, Wales, Ujedinjena Kraljevina), u kaznenom postupku koji se vodi pred tim sudom između

Regine

i

Stanislausa Piecka,

o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora o EEZ-u, Direktive Vijeća br. 68/360 od 15. listopada 1968. (SL L br. 257 od 19. listopada 1968., str. 13.) o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za radnike država članica i njihove obitelji i Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. (SL L br. 56 od 4. travnja 1964., str. 850.) o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. O'Keefe, predsjednik vijeća, G. Bosco i T. Koopmans, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 5. rujna 1979., koje je Sud zaprimio 15. listopada 1979., Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales (Ujedinjena Kraljevina; dalje u tekstu: sud koji je uputio zahtjev), uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u tri pitanja o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora, Direktive Vijeća br. 64/221 od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (SL L 56

od 4. travnja 1964., str. 850.) i Direktive Vijeća br. 68/360 od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za radnike država članica i njihove obitelji (SL L br. 257 od 19. listopada 1968., str. 13.).

- 2 Pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut je kazneni postupak protiv nizozemskog državljanina koji boravi u Cardiffu, Wales, gdje radi kao zaposlena osoba. Optužen je da je kao osoba koja nije „patrial” (britanski državljanin s pravom boravka u Ujedinjenoj Kraljevini) i kojoj je bilo izdano samo odobrenje ulaska u Ujedinjenu Kraljevinu ili vremenski ograničenog boravka ondje svjesno ostao dulje od odobrenog razdoblja. Optuženi nije imao dozvolu boravka; prilikom njegova zadnjeg ulaska na državno područje Ujedinjene Kraljevine, 29. srpnja 1978., u njegovu je putovnicu bio otisnut pečat „Given leave to enter the United Kingdom for six months” (odobren ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu tijekom šest mjeseci).

Prvo pitanje

- 3 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita koje je značenje izraza „ulazna viza ili jednakovrijedna formalnost” iz članka 3. stavka 2. Direktive Vijeća br. 68/360.
- 4 Sud je već u nekoliko navrata utvrdio da je pravo državljana države članice da uđu na državno područje druge države članice i ondje borave u svrhe predviđene Ugovorom pravo koje izvire neposredno iz Ugovora ili, ovisno o slučaju, iz odredbi usvojenih radi njegove provedbe.
- 5 Kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava, Direktiva br. 68/360 ima za cilj usvajanje mjera za ukidanje postojećih ograničenja glede kretanja i boravka u Zajednici koje su u skladu s pravima i povlasticama koje su državljanima država članica dodijeljene Uredbom Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L br. 257 od 19. listopada 1968., str. 2.). U tu svrhu Direktiva propisuje uvjete pod kojima državljanima država članica mogu ostvarivati svoje pravo napuštanja državnog područja matične države kako bi na državnom području druge države članice započeli raditi kao zaposlene osobe, kao i pravo ulaska na državno područje te države i boravka u njoj.
- 6 S tim u vezi članak 3. stavak 1. Direktive određuje da će države članice osobama na koje se primjenjuje Uredba br. 1612/68 dopustiti ulazak na svoje državno područje po predočenju valjane osobne iskaznice ili putovnice. Članak 3. stavak 2. nadalje određuje da se od tih radnika ne smije zahtijevati ulazna viza ni jednakovrijedna formalnost.
- 7 U postupku pred Sudom britanska je vlada tvrdila da izraz „ulazna viza” znači isključivo odobrenje ulaska koje se putniku izdaje prije dolaska na granicu u obliku zabilježbe u njegovoj putovnici ili u obliku zasebnog dokumenta. Nasuprot tomu, zabilježba otisnuta u putovnicu u trenutku dolaska na granicu kojom se odobrava ulazak na državno područje ne može se smatrati ulaznom vizom ili jednakovrijednim dokumentom.
- 8 Taj argument nije moguće prihvatiti. Za primjenu Direktive čiji je cilj ukidanje u Zajednici ograničenja kretanja i boravka za radnike Zajednice nije bitan trenutak u kojem je odobrenje ulaska na državno područje države članice bilo dano i naznačeno u

putovnici ili drugom dokumentu. Osim toga, pravo radnika Zajednice da uđu na državno područje države članice, koje je dodijeljeno pravom Zajednice, ne može biti uvjetovano odobrenjem koje u tu svrhu izdaju tijela te države članice.

- 9 Istina je da pravo predmetnih radnika na ulazak nije neograničeno. Pa ipak, jedini su pridržaj koji članak 48. Ugovora određuje glede slobodnog kretanja na državnom području država članica ograničenja opravdana razlozima javnog reda, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Taj pridržaj ne smije se smatrati prethodnim uvjetom za stjecanje prava na ulazak i boravak, nego davanjem mogućnosti da se u pojedinačnim slučajevima i kada za to postoji odgovarajuće opravdanje, ograniči ostvarivanje prava koje proizlazi neposredno iz Ugovora. Stoga on ne opravdava upravne mjere koje općenito zahtijevaju druge formalnosti na granici osim predocjenja valjane osobne iskaznice ili putovnice.
- 10 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 2. Direktive br. 68/360, kojim se državama članicama zabranjuje da za radnike Zajednice koji se kreću u Zajednici zahtijevaju ulaznu vizu ili jednakovrijednu formalnost, valja tumačiti tako da se izraz „ulazna viza ili jednakovrijedna formalnost” odnosi na svaki dodatni postupak radi odobravanja ulaska na državno područje države članice, povrh pregleda putovnice ili osobne iskaznice na granici, bez obzira na to gdje, kada i u kojem obliku se odobrenje daje.

Drugo pitanje

- 11 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati je li, nakon što državljanin EEZ-a uđe u državu članicu, prvo odobrenje boravka koje država članica daje za ograničeno razdoblje od šest mjeseci spojivo s člancima 7. i 48. Ugovora i s direktivama Vijeća br. 64/221 i 68/360.
- 12 U članku 4. Direktive br. 68/360 određeno je da države članice priznaju pravo na boravak na svojem državnom području osobama navedenima u Direktivi i da se kao „dokaz” toga prava izdaje posebna dozvola boravka. Tu odredbu valja tumačiti poštujući uvodne izjave Direktive prema kojima se pravilima o boravku položaj radnika iz drugih država članica treba koliko god je to moguće približiti položaju državljanina.
- 13 Sud je u presudi od 14. srpnja 1977. u predmetu 8/77 (Sagulo, Brenca i Bakhouché, Zb., str. 1495.) već presudio da izdavanje posebnog dokumenta o boravku koji je određen gore navedenim člankom 4. ima samo deklaratorni učinak i da za strance kojima su prava osigurana člankom 48. Ugovora ili usporednim odredbama ono ne može biti izjednačeno s dozvolom boravka kakva je općenito propisana za strance i pri čijem izdavanju nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo. Sud je na temelju toga zaključio da država članica ne može od osobe koja uživa zaštitu prava Zajednice zahtijevati da umjesto dokumenta iz članka 4. Direktive br. 68/360 mora imati opću dozvolu boravka.
- 14 Iz navedenoga proizlazi da je odgovor na drugo pitanje Sud već dao u gore navedenoj presudi.

Treće pitanje

- 15 Treće pitanje glasi može li državljanin Zajednice koji je na državnom području države članice ostao dulje od razdoblja koje je određeno u dozvoli boravka u toj državi članici biti kažnjen mjerama koje uključuju kaznu zatvora i/ili prijedlog za deportaciju.
- 16 U gore navedenoj presudi od 14. srpnja 1977. Sud je već odlučio da, budući da nacionalna tijela ne mogu izreći kaznenu sankciju zbog nepoštovanja odredbe koja nije spojiva s pravom Zajednice, primjena kaznenih sankcija ili drugih mjera prisile isključena je u mjeri u kojoj osoba koja uživa zaštitu prava Zajednice ne postupa u skladu s nacionalnim propisima kojima je za takvu osobu određeno da umjesto dokumenta predviđenog Direktivom br. 68/360 ima dozvolu boravka.
- 17 Pa ipak, uzmu li se u obzir okolnosti ovoga slučaja kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev kao i odgovor na drugo pitanje, treće je pitanje također moguće shvatiti kao pitanje o tome može li državljanin Zajednice za kojega vrijede pravila slobodnoga kretanja radnika koji nije pribavio posebnu dozvolu boravka iz članka 4. Direktive br. 68/360, biti kažnjen mjerama koje uključuju kaznu zatvora ili prijedlog za deportaciju.
- 18 Deportacija kao jedna od sankcija za nepoštovanje formalnosti koje se zahtijevaju kao dokaz prava radnika koji uživa zaštitu prava Zajednice na boravak sigurno nije spojiva s odredbama Ugovora jer takva mjera, kao što je to Sud već potvrdio u drugim predmetima, predstavlja negaciju samog prava danog i zajamčenog Ugovorom.
- 19 Što se tiče drugih sankcija kao što su novčane kazne i kazna zatvora, iako nacionalna tijela imaju pravo, zbog nepoštovanja propisa u vezi s dozvolama boravka, izreći sankcije koje su usporedive s onima koje se izriču za manje prekršaje državljanina, ona ne smiju izreći sankciju koja bi bila toliko neproporcionalna težini povrede da bi postala preprekom slobodnom kretanju osoba. To bi bilo tako, osobito u slučaju kada bi sankcija uključivala kaznu zatvora.
- 20 Iz navedenoga proizlazi da državljanina Zajednice za kojega vrijede pravila o slobodnom kretanju radnika koji nije pribavio posebnu dozvolu boravka propisanu člankom 4. Direktive br. 68/360 nije moguće kazniti prijedlogom za deportaciju ili mjerama koje uključuju kaznu zatvora.

Troškovi

- 21 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 (prvo vijeće),

kao odgovor na pitanja koja mu je rješenjem od 5. rujna 1979. postavio sud koji je uputio zahtjev, odlučuje:

- 1. Članak 3. stavak 2. Direktive Vijeća br. 68/360 od 15. listopada 1958., kojim se državama članicama zabranjuje da za radnike Zajednice koji se**

kreću u Zajednici zahtijevaju ulaznu vizu ili jednakovrijednu formalnost, valja tumačiti tako da se izraz „ulazna viza ili jednakovrijedna formalnost” odnosi na svaki dodatni postupak radi odobravanja ulaska na državno područje države članice, povrh samog pregleda putovnice ili osobne iskaznice na granici, bez obzira na to gdje, kada i u kojem obliku se odobrenje daje.

2. (A) Izdavanje posebnog dokumenta o boravku koji je određen gore navedenim člankom 4. Direktive Vijeća br. 68/360 od 15. listopada 1968. ima samo deklaratorni učinak te za strance kojima su prava osigurana člankom 48. Ugovora o EEZ-u ili usporednim odredbama tog ugovora ne može biti izjednačeno s dozvolom boravka kakva je općenito propisana za strance i pri čijem izdavanju nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo.

(B) Država članica ne može od osobe koja uživa zaštitu prava Zajednice zahtijevati da umjesto dokumenta iz članka 4. stavka 2. Direktive br. 68/360 u vezi s Prilogom toj direktivi mora imati opću dozvolu boravka.
3. Državljanina Zajednice za kojega vrijede pravila o slobodnom kretanju radnika koji nije pribavio posebnu dozvolu boravka propisanu člankom 4. Direktive br. 68/360 nije moguće kazniti prijedlogom za deportaciju ili mjerama koje uključuju kaznu zatvora.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 3. srpnja 1980.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski