

PRESUDA SUDA

od 27. listopada 1977.(*)

„Javni poredak”

U predmetu 30/77,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je Sudu, na temelju članka 177. UEEZ-a, uputio Marlborough Street Magistrates' Court (Magistratski sud Marlborough Street u Londonu, Ujedinjena Kraljevina) u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Regine

i

Pierrea Bouchereaua

o tumačenju članka 3. Direktive Vijeća 64/221/EEZ o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranaca koje su opravdane na temelju javnoga poretka, javne sigurnosti ili javnoga zdravlja (SL L 56, str. 850.).

SUD,

u sastavu: H. Kutscher, predsjednik, M. Sørensen i G. Bosco, predsjednici vijeća, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, i A. Touffait, suci,

nezavisni odvjetnik: J.-P. Warner

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Marlborough Street Magistrates' Court (Magistratski sud Marlborough Street u Londonu, Ujedinjena Kraljevina) odlukom od 20. studenoga 1976., koju je Sud zaprimio 2. ožujka 1977., uputio je Sudu tri prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje članka 48. Ugovora i određenih odredbi Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravku stranaca koje su opravdane na temelju javnoga poretka, javne sigurnosti ili javnoga zdravlja (SL L 56, str. 850.).
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru kaznenog postupka protiv francuskog državljanina koji je od svibnja 1975. obavljao plaćenu djelatnost u Ujedinjenoj Kraljevini i koji je u lipnju 1976. proglašen krivim za nezakonito posjedovanje opojnih droga, odnosno

povredu koja se kažnjava na temelju Misuse of Drugs Act 1971 (Zakon iz 1971. o zlouporabi droga).

- 3 Okrivljenik je 7. siječnja 1976. pred drugim sudom proglašen krivim za istovjetnu povredu te ga je taj sud pustio na uvjetnu slobodu (*conditional discharge*) u trajanju od 12 mjeseci.
- 4 Marlborough Street Magistrates' Court (Magistratski sud Marlborough Street u Londonu), u skladu s ovlastima koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Immigration Act 1971 (Zakon iz 1971. o useljavanju), naveo je da namjerava, o čemu je okrivljenik obaviješten, predložiti državnom tajniku da se dotični okrivljenik protjera, ali je okrivljenik tvrdio da se mogućnost protjerivanja u ovom slučaju protivi članku 48. UEEZ-a i odredbama Direktive 64/221.
- 5 Nacionalni sud smatrao je da se u sporu postavlja pitanje tumačenja prava Zajednice te je u skladu s člankom 177. Ugovora pokrenuo postupak pred Sudom.

Prvo pitanje

- 6 Prvim se pitanjem želi utvrditi je li „prijedlog protjerivanja koji nacionalni sud države članice podnosi tijelu izvršenja te države, s obzirom na to da taj prijedlog ima indikativni karakter i da nije obvezujući za tijelo izvršenja, ‚mjera‘ u smislu članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 64/221”.
- 7 Tim se pitanjem želi utvrditi treba li sud koji je na temelju nacionalnog zakonodavstva nadležan da upravnom tijelu predloži protjerivanje državljanina druge države članice a da pritom taj prijedlog ipak nije obvezujući za navedeno tijelo, već u toj fazi uzeti u obzir ograničenja koja proizlaze iz Ugovora i Direktive 64/221 u pogledu izvršavanja nadležnosti koje u tom području imaju države članice.
- 8 Prema očitovanjima Ujedinjene Kraljevine, u skladu s člankom 20. Statuta Suda EEZ-a, u upućenom pitanju pojavljuju se dva različita problema; prvi se odnosi na to može li se akt suda smatrati mjerom u smislu Direktive i, u slučaju potvrdnog odgovora, drugi se odnosi na to može li puki prijedlog takvog suda činiti mjeru u smislu iste direktive.

(a) prvi dio

- 9 U skladu s člankom 2. Direktive 64/221, u njoj se upućuje na „odredbe” (*measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften*) koje se odnose na ulazak na državno područje, izdavanje, obnavljanje dozvole boravka ili udaljavanje s državnog područja koje donose države članice zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
- 10 U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. iste direktive, „mjere” (*measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen*) poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti trebaju se isključivo temeljiti na osobnom ponašanju pojedinca na kojeg se primjenjuju, a same osuđujuće kaznene presude nisu razlog za automatsko poduzimanje tih mjera.

- 11 Vlada Ujedinjene Kraljevine navela je da bezuvjetno prihvaća da stavci 1. i 2. tog članka 3. proizvode izravan učinak te da se njima pojedincima dodjeljuju prava koja su nacionalni sudovi dužni zaštititi: „na način da nijedan sud države članice ne može zanemariti te odredbe ni u jednom postupku koji se pred njim vodi i u kojem su te odredbe primjenjive”, pri čemu je tvrdila da akt suda ne može biti „mjera” (*measure*) u smislu navedenog članka 3.
- 12 U tom pogledu ta vlada tvrdi da činjenica da je engleski pojam, u ovom slučaju „mjere”, istodobno upotrijebljen u članku 2. i 3. znači da upotrijebljeni izraz svaki puta treba imati isto značenje i da iz prve uvodne izjave Direktive proizlazi da se u članku 2. taj izraz odnosi samo na zakonodavne, upravne i druge mjere, ali ne i na mjere koje poduzimaju pravosudna tijela.
- 13 Iz usporedbe različitih jezičnih verzija predmetnih odredbi proizlazi da je u drugim verzijama, osim talijanske, u ta dva članka upotrijebljen drugačiji pojam tako da upotrijebljena terminologija ne može imati pravne posljedice.
- 14 Različite jezične verzije nekog teksta Zajednice treba ujednačeno tumačiti i stoga, u slučaju razlika između tih verzija, predmetnu odredbu treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa čiji je ona dio.
- 15 Budući da se Direktivom 64/221 usklađuju nacionalni sustavi policijske službe za strance u mjeri u kojoj se odnose na državljane drugih država članica, njezin je cilj zaštititi te državljane od izvršavanja ovlasti koje su posljedica iznimke o ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja i kojom bi se prekoračilo ono što je nužno kako bi se opravdalo odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba.
- 16 Važno je da sudovi tu zaštitu osiguraju u različitim fazama postupka u kojem se eventualno može donijeti odluka o udaljavanju ako ti sudovi sudjeluju u donošenju takve odluke.
- 17 Iz toga slijedi da pojam „mjera” podrazumijeva akt suda koji je u određenim slučajevima na temelju zakona obvezan predložiti protjerivanje državljanina druge države članice.
- 18 Stoga to pravosudno tijelo prilikom podnošenja takvog prijedloga treba osigurati pravilnu primjenu Direktive i uzeti u obzir ograničenja koja se tom direktivom propisuju za djelovanje tijela država članica.
- 19 To je utvrđenje, uostalom, u skladu sa stajalištem vlade Ujedinjene Kraljevine prema kojemu „ona predlaže da sud države članice ne bi trebao imati mogućnost zanemariti odredbe članka 3. stavaka 1. i 2. ni u kojem postupku koji se pred njim vodi [...] i u kojem su te odredbe primjenjive”, ali, suprotno tomu, priznaje „da su te odredbe izravno primjenjive i da se njima državljanima država članica dodjeljuju prava koja su nacionalni sudovi dužni zaštititi”.

(b) drugi dio

- 20 Što se tiče drugog dijela prvog pitanja, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da puki prijedlog ne može biti „mjera” u smislu članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 64/221, nego da samo odluka koju državni tajnik donosi nakon tog prijedloga može činiti mjeru.
- 21 U smislu Direktive „mjera” je svaki akt kojim se utječe na pravo pojedinaca, obuhvaćeno područjem primjene članka 48., na ulazak i slobodan boravak u državama članicama pod istim uvjetima kao i državljani države članice domaćina.
- 22 U okviru postupka predviđenog člankom 3. stavkom 6. Zakona iz 1971. o useljavanju, prijedlog na koji se odnosi pitanje nacionalnog suda jest obvezni korak u postupku u kojem se može donijeti odluka o udaljavanju te je nužan preduvjet za donošenje takve odluke.
- 23 Usto, u okviru tog postupka, ima za učinak da se omogući oduzimanje slobode zainteresiranoj osobi te je u svakom slučaju obrazloženje za odluku o udaljavanju koju kasnije donosi upravno tijelo.
- 24 Stoga takav prijedlog utječe na pravo slobodnog kretanja i jest mjera u smislu članka 3. Direktive.

Drugo pitanje

- 25 Drugim se pitanjem želi utvrditi „znači li tekst članka 3. stavka 2. Direktive 64/221, odnosno činjenica da ranije kaznene presude ‚same po sebi’ nisu razlog za ‚automatsko’ poduzimanje mjera javnog poretka ili javne sigurnosti, da su ranije osuđujuće kaznene presude relevantne samo u mjeri u kojoj pokazuju da pojedinac sada ili ubuduće pokazuje sklonost ponašanju koje se protivi javnom poretku ili javnoj sigurnosti” i, podredno, „koji je smisao pojmova ‚same po sebi’ i ‚automatsko’ iz članka 3. stavka 2. Direktive 64/221”.
- 26 U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, tim se pitanjem želi utvrditi, kao što je okrivljenik tvrdio pred nacionalnim sudom, jesu li „ranije osuđujuće kaznene presude relevantne samo u mjeri u kojoj pokazuju sadašnju ili buduću sklonost ponašanju koje se protivi javnom poretku ili javnoj sigurnosti” ili, suprotno tomu, kao što je tvrdilo tužiteljstvo, to pitanje znači da „iako sud ne može predložiti protjerivanje zbog razloga javnog poretka na temelju same činjenice da postoji ranija osuđujuća presuda, ima pravo uzeti u obzir ranije ponašanje okrivljenika koje je dovelo do osuđujuće presude”.
- 27 Članak 3. stavak 2. Direktive, u skladu s kojim „osuđujuće kaznene presude same po sebi nisu razlog za automatsko poduzimanje tih mjera”, treba tumačiti na način da se njime nacionalna tijela obvezuju na provedbu posebne ocjene sa stajališta interesa povezanih sa zaštitom javnog poretka koja nije nužno u skladu s ocjenama na temelju kojih je donesena osuđujuća kaznena presuda.
- 28 Iz toga slijedi da je postojanje osuđujuće kaznene presude relevantno samo u mjeri u kojoj okolnosti na kojima se temelji ta osuđujuća presuda upućuju na to da osobno ponašanje predstavlja prijetnju za javni poredak.

29 Iako utvrđenje takve prijetnje općenito znači da dotični pojedinac pokazuje sklonost takvom ponašanju ubuduće, također je moguće da samo ranije ponašanje predstavlja jednaku prijetnju za javni poredak.

30 Na tijelima je i, po potrebi, na nacionalnim sudovima da o tome u svakom pojedinom slučaju odlučuju s obzirom na posebni pravni položaj pojedinaca koji proizlazi iz prava Zajednice i temeljnog načela slobodnog kretanja osoba.

Treće pitanje

31 Trećim se pitanjem želi utvrditi treba li pojam javnog poretka (*public policy*) iz članka 48. stavka 3. tumačiti na način da uključuje državne razloge (*reasons of State*), iako ne postoji opasnost od ugrožavanja mira ili javnog poretka (*breach of the public peace or order*), ili da u užem smislu uključuje prijetnju bilo kakvog ugrožavanja mira, poretka ili javne sigurnosti (*threatened breach of the public peace, order or security*) ili pak naprotiv, treba li ga tumačiti u širem smislu.

32 Osim problema u pogledu terminologije, tim se pitanjem nastoji pojasniti tumačenje pojma „javni poredak” na koji se odnosi članak 48.

33 Sud je u presudi od 4. prosinca 1974. (u predmetu 41-74, Van Duyn, Zbornik 1974., str. 1351.) naglasio da pojam javnoga poretka u kontekstu Zajednice treba usko tumačiti, osobito kad se njime opravdava odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja radnika, kako njegov doseg ne bi mogla jednostrano određivati svaka pojedina država članica bez nadzora institucija Zajednice.

34 Međutim, u istoj je presudi utvrđeno da se posebne okolnosti kojima bi se mogla opravdati primjena pojma javnoga poretka mogu razlikovati ovisno o zemlji i razdoblju pa je u tom pogledu nadležnim nacionalnim tijelima potrebno priznati marginu prosudbe u granicama utvrđenim Ugovorom i odredbama donesenim za njegovu primjenu.

35 Budući da se njome mogu opravdati određena ograničenja slobodnog kretanja osoba koje proizlazi iz prava Zajednice, činjenica da nacionalno tijelo primjenjuje pojam javnog poretka u svakom slučaju, pored narušavanja društvenog poretka koji čini svaka povreda zakona, pretpostavlja postojanje stvarne i dovoljno teške prijetnje koja utječe na temeljni interes društva.

Troškovi

36 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se.

37 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,

odgovarajući na pitanja koja mu je rješenjem od 20. studenoga 1976. uputio Marlborough Street Magistrates' Court (Magistratski sud Marlborough Street u Londonu, Ujedinjena Kraljevina) odlučuje:

- 1. „Mjera” u smislu članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 64/221 svaki je akt kojim se utječe na pravo pojedinaca, obuhvaćeno područjem primjene članka 48. Ugovora, na ulazak i slobodan boravak u državama članicama pod istim uvjetima kao i državljani države članice domaćina. Taj pojam podrazumijeva akt suda koji je u određenim slučajevima na temelju zakona obvezan predložiti protjerivanje državljana druge države članice ako je taj prijedlog nužan preduvjet za donošenje takve odluke.**
- 2. Članak 3. stavak 2. Direktive 64/221, u skladu s kojim osuđujuće kaznene presude same po sebi nisu razlog za automatsko ograničavanje slobodnog kretanja koje se člankom 48. Ugovora odobrava zbog zaštite javnog poretka i javne sigurnosti, treba tumačiti na način da je postojanje osuđujuće kaznene presude relevantno samo u mjeri u kojoj okolnosti na kojima se temelji ta osuđujuća presuda upućuju na to da osobno ponašanje predstavlja prijetnju za javni poredak.**
- 3. Budući da se njome mogu opravdati određena ograničenja slobodnog kretanja osoba koje proizlazi iz prava Zajednice, činjenica da nacionalno tijelo primjenjuje pojam javnog poretka u svakom slučaju, pored narušavanja društvenog poretka koji čini svaka povreda zakona, pretpostavlja postojanje stvarne i dovoljno teške prijetnje koja utječe na temeljni interes društva.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 27. listopada 1977.

[potpisi]

* Jezik postupka: engleski