

## PRESUDA SUDA

19. siječnja 1999.(\*)

„Javni poredak – Turist državljanin druge države članice – Osuda za zlouporabu  
narkotika – Doživotna zabrana boravka”

U predmetu C-348/96,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je Sudu uputio Areios Pagos (Vrhovni sud, Grčka), u kaznenom postupku koji se pred tim sudom vodi protiv

**Donatelle Calfa,**

o tumačenju članka 7., članka 8. stavaka 1. i 2., članka 8.a stavka 1., članaka 48., 52. i 59. Ugovora o EZ-u i svih direktiva Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja osoba i slobodu pružanja usluga,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. J. G. Kapteyn i P. Jann, predsjednici vijeća, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (izvjestitelj), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen i K. M. Ioannou, suci,

nezavisni odvjetnik: A. La Pergola,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za D. Calfa, Dimosthenis Skandalis, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Ateni,
- za francusku vladu, Catherine de Salins, zamjenica ravnatelja Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Claude Chavance, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, Adriaan Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, Stephanie Ridley iz Treasury Solicitor's Department, u svojstvu agenta, uz asistenciju Stephena Richardsa i Marka Shawa, *barristers*,
- za Komisiju Europskih zajednica, Maria Patakia, članica pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja grčke vlade koju zastupaju Ioanna Galani-Maragkoudaki, zamjenica posebnog pravnog savjetnika posebne pravne službe za pravne sporove Zajednice pri Ministarstvu vanjskih poslova, i Stamatina Vodina, znanstvena suradnica stručnjakinja u istoj službi, u svojstvu agenata, francuske vlade koju zastupa Claude Chavance, nizozemske vlade koju zastupa Marc Fierstra, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, vlade Ujedinjene Kraljevine koju zastupa Philip Sales, *barrister*, i Komisije koju predstavlja Maria Patakia, na raspravi održanoj 13. siječnja 1998.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. veljače 1998.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Presudom od 27. rujna 1996. koju je Sud zaprimio 21. listopada 1996., AERIOS PAGOS (Vrhovni sud) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u dva pitanja o tumačenju članka 7., članka 8. stavaka 1. i 2., članka 8.a stavka 1., članaka 48., 52. i 59. Ugovora o EZ-u i svih direktiva Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja osoba i slobodu pružanja usluga, radi procjene usklađenosti s onim odredbama nacionalnog zakonodavstva kojima se predviđa doživotno protjerivanje s državnog područja državljana drugih država članica koji su proglašeni krivima na tom državnom području za određene povrede zakona o narkoticima.
- 2 Pitanja su postavljena u okviru kaznenog postupka koji se vodi protiv D. Calfa koja je proglašena krivom za povredu zakona o narkoticima i osuđena na tri mjeseca zatvorske kazne te dodatno kažnjena doživotnim protjerivanjem s državnog područja Grčke.

### **Pravo Zajednice**

- 3 Člankom 1. 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 i javnoga zdravlja (SL 1964., 56., str. 117.) predviđa se:  
„Odredbe ove Direktive primjenjuju se na bilo kojeg državljanina države članice koji boravi u drugoj državi članici Zajednice ili putuje u nju kako bi obavljao djelatnost kao zaposlena osoba, osoba koja obavlja samostalnu djelatnost ili kao primatelj usluga.”  
[neslužbeni prijevod]
- 4 Člankom 3. iste direktive predviđa se:  
  
„1. Mjere javnog poretka ili javne sigurnosti temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca na kojeg se primjenjuju.  
  
2. Kaznene presude same po sebi ne čine osnovu za poduzimanje takvih mjera.

[...]” [neslužbeni prijevod]

### **Nacionalno zakonodavstvo**

- 5 U skladu s člankom 12. stavkom 1. Zakona br. 1729/1987 o narkoticima, kako je izmijenjen člankom 14. Zakona br. 2161/1993, svaka osoba koja nabavlja ili posjeduje na bilo koji način, radi osobne upotrebe, narkotike u količinama koje su evidentno namijenjene isključivo za osobnu upotrebu ili ona koja ih koristi, kaznit će se kaznom zatvora. Jednakom kaznom kaznit će se osoba koja uzgaja konoplju u količinama za koje se pretpostavlja da su namijenjene isključivo za osobnu upotrebu.
- 6 Člankom 17. stavkom 1. Zakona br. 1729/1987 naslovljenim „Ograničenja boravka” određuje se da kad je osoba osuđena na najmanje pet godina zatvorske kazne zbog kršenja navedenog zakona, sud može, ako smatra da bi boravak osuđene osobe na određenim mjestima mogao biti štetan za tu osobu ili za socijalno okruženje, zabraniti toj osobi boravak na tim mjestima u razdoblju između jedne i pet godina.
- 7 U skladu s člankom 17. stavkom 2. istog zakona, punoljetni ili maloljetni strani državljani koji su osuđeni zbog kršenja navedenog zakona, doživotno su protjerani osim ako ne postoje važni razlozi, osobito obiteljske naravi, koji opravdavaju njihov boravak u zemlji te se u tom slučaju i na njih primjenjuju odredbe stavka 1. tog članka. Provedba i ukidanje rješenja o protjerivanju uređuju se u skladu s člankom 74. grčkog kaznenog zakona.
- 8 Na temelju članka 74. tog zakona, strani državljani koji su protjerani smiju se vratiti u zemlju tek nakon isteka razdoblja od tri godine od njihova protjerivanja i uz uvjet da je ministar pravosuđa odobrio njihov povratak.
- 9 Iz svih tih odredaba proizlazi da u slučaju kad je strani državljanin osuđen radi povrede zakona o narkoticima te ne postoje važni razlozi, osobito obiteljske naravi, koji opravdavaju njegov boravak u zemlji, sud koji je donio presudu obvezan je donijeti rješenje o njegovu doživotnom protjerivanju prema kojemu će se moći vratiti u zemlju tek nakon isteka razdoblja od tri godine te uz uvjet da ministar pravosuđa u skladu s vlastitim diskrecijskim ovlastima izda svoje odobrenje.
- 10 Grčkim državljanima na koje se ne može primjenjivati mjera protjerivanja može se, s jedne strane, zabraniti boravak u određenim dijelovima državnog područja, ako su na temelju Zakona br. 1729/1987 osuđeni na zatvorsku kaznu od pet godina ili više, to jest uglavnom kada se radi o trgovini narkoticima. Međutim, takva mjera zabrane nije obvezna i ne može se izreći na razdoblje duže od pet godina.

### **Činjenice glavnog postupka**

- 11 D. Calfa, talijanska državljanka, optužena je za posjedovanje i upotrebu zabranjenih narkotika za vrijeme turističkog boravka na Kreti. Kazneni sud u Heraklionu proglasio ju je krivom radi kršenja zakona o narkoticima, osudio na tri mjeseca zatvorske kazne i naložio njezino doživotno protjerivanje s grčkog državnog područja.
- 12 D. Calfa je 25. rujna 1995. podnijela žalbu u kasacijskom postupku pred Aerios Pagos (Vrhovni sud) protiv odluke kaznenog suda u Heraklionu i to samo u pogledu rješenja o

njezinom doživotnom protjerivanju iz Grčke, tvrdeći, među ostalim, da odredbe koje se odnose na građanstvo Unije, konkretno članci 8. i 8.a Ugovora, i odredbe koje se odnose na slobodu pružanja usluga iz članka 59. Ugovora ne dopuštaju državi članici donošenje mjere kojom se doživotno protjeruje državljanina druge države članice ako se analogna mjera ne može donijeti protiv građanina Grčke.

### O prethodnim pitanjima

13 Smatrajući da je u sporu koji se pred njim vodi postavljeno pitanje o usklađenosti relevantnih odredaba nacionalnog zakonodavstva s pravom Zajednice, Aierios Pagos (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća dva prethodna pitanja:

„(1) Je li odredba nacionalnog prava usklađena s odredbama prava Zajednice navedenim u obrazloženju [presude kojom je upućen zahtjev], a osobito s odredbama članka 8. stavaka 1. i 2., članka 8.a stavka 1. i članka 48., 52. i 59. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, s odredbama relevantnih direktiva koje se također navode u istom obrazloženju kao i s ostalim povezanim odredbama prava Zajednice koje se odnose na slobodu kretanja osoba i usluga, te s načelom jednakog postupanja koje proizlazi iz članka 7. Ugovora, pri čemu se takvom odredbom nacionalnog prava zahtijeva da nacionalni sudac, osim u slučaju važnih razloga, posebno obiteljskih, naloži doživotno protjerivanje državljanina druge države članice radi očuvanja javnog poretka i javne sigurnosti samo zbog toga što je taj državljanin za vrijeme zakonitog turističkog boravka u državi domaćinu počinio kazneno djelo pribavljanja narkotika za osobnu upotrebu i njihove upotrebe, ako takva kazna protjerivanjem podrazumijeva zakonsku zabranu povratka u zemlju počinitelju kaznenog djela nakon isteka razdoblja od tri godine – osim ako ne dobije odobrenje ministra pravosuđa u skladu s njegovim diskrecijskim ovlastima – kako bi obavljao djelatnosti utvrđene u gore navedenim odredbama prava Zajednice, dok se zbog počinjenja istih kaznenih djela državljaninu države domaćina izriče ista kazna zatvora, ali ne i bilo koja druga analogna mjera poput zabrane boravka, koja se izriče samo kao fakultativna dodatna kazna uz kaznu zatvora za ozbiljnije kazneno djelo, posebno za trgovinu narkoticima?

(2) Ako gore navedenim odredbama prava Zajednice u načelu nije protivno protjerivanje državljanina druge države članice od strane države članice domaćina u skladu s navedenom odredbom nacionalnog zakonodavstva (vidjeti prvo pitanje), pri čemu, što se tiče protjerivanja, nacionalnom sudu nisu dane diskrecijske ovlasti osim onih koje se odnose na važne razloge, osobito obiteljske, kojima bi se moglo opravdati njegovo zadržavanje u zemlji domaćinu, treba li takvu mjeru smatrati protivnom načelu proporcionalnosti Zajednice, to jest neproporcionalnom težini navedenog kaznenog djela (vidjeti prvo pitanje) koje je počinila dotična osoba, s obzirom na činjenicu da su ta kaznena djela, prema nacionalnom zakonodavstvu, kažnjiva kako je navedeno [u obrazloženju presude kojom je upućen zahtjev], dok je protjerivanje koje je izrekao nacionalni sudac doživotno protjerivanje, pri čemu ministar pravosuđa ima diskrecijsku ovlast da nakon tri godine odobri povratak dotične osobe u zemlju domaćina? ”

- 14 Nacionalni sud u biti pita je li članku 8. stavcima 1. i 2., članku 8.a stavku 1., člancima 48., 52. i 59. Ugovora o EZ-u i Direktivi 64/221 protivan propis prema kojem je, uz određene iznimke, osobito obiteljske naravi, nacionalni sudac dužan naložiti doživotno protjerivanje s državnog područja državljana drugih država članica koji su proglašeni krivima na tom državnom području za kazneno djelo pribavljanja i posjedovanja narkotika isključivo za vlastitu upotrebu.
- 15 Prvo valja razmotriti pitanje u vezi s pravilima Zajednice koja se odnose na slobodu pružanja usluga.
- 16 Na početku valja podsjetiti da je načelom slobode pružanja usluga utvrđenim u članku 59. Ugovora, koje je jedno od njegovih temeljnih načela, obuhvaćena sloboda primatelja usluga da odu u drugu državu članicu kako bi se ondje koristili uslugama neometani ograničenjima, te da se turisti moraju smatrati primateljima usluga (vidjeti presudu od 2. veljače 1989., Cowan, C-186/87, Zb., str. 195., t. 15.).
- 17 Isto tako valja podsjetiti da iako je u načelu kazneno zakonodavstvo u nadležnosti država članica, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pravo Zajednice postavlja određena ograničenja toj nadležnosti te se takvim zakonodavstvom ustvari ne mogu ograničiti temeljne slobode zajamčene pravom Zajednice (vidjeti gore navedenu presudu Cowan, t. 19.).
- 18 U predmetnom slučaju, kazna doživotnog protjerivanja s državnog područja, primjenjiva na državljane drugih država članica, u slučaju kaznene presude za pribavljanje i posjedovanje narkotika za vlastitu upotrebu jasno predstavlja prepreku slobodi pružanja usluga koja proizlazi iz članka 59. Ugovora jer čini potpunu negaciju te slobode. Isto vrijedi i za ostale temeljne slobode utvrđene u člancima 48. i 52. Ugovora na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev.
- 19 Ipak valja ispitati može li se takva kazna opravdati iznimkom javnog poretka predviđenom osobito u članku 56. Ugovora, na koju se oslanja predmetna država članica.
- 20 Člankom 56. državama članicama se u pogledu državljana drugih država članica, osobito zbog javnog poretka, dopušta poduzimanje mjera koje ne mogu primijeniti na svojim državljanima, u smislu da nemaju ovlasti za protjerivanje potonjih s državnog područja ili za zabranu ulaska na državno područje (vidjeti presude od 4. prosinca 1974., Van Duyn, 41/74, Zb., str. 1337., t. 22. i 23., od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille, 115/81 i 116/81, Zb., str. 1665., t. 7. i od 17. lipnja 1997., Shingara i Radiom, C-65/95 i C-111/95, Zb., str. I-3343., t. 28.).
- 21 U skladu sa sudskom praksom Suda, na pojam javnog poretka može se pozvati u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja utječe na temeljne interese društva (vidjeti presudu od 27. listopada 1977., Bouchereau, 30/77, Zb., str. 1999., t. 35.).
- 22 U tom pogledu valja istaknuti da država članica može smatrati da upotreba narkotika predstavlja opasnost za društvo u mjeri u kojoj su opravdane posebne mjere protiv stranaca koji osporavaju njezino zakonodavstvo o narkoticima kako bi se očuvao javni poredak.

- 23 Međutim, valja podsjetiti da se iznimka javnog poretka, kao i sva odstupanja od temeljnih načela Ugovora, mora tumačiti restriktivno.
- 24 U tom pogledu Direktiva 64/221, za koju valja napomenuti da se njezin članak 1. stavak 1. među ostalim primjenjuje na svakog državljanina države članice koji putuje u drugu državu članicu kao primatelj usluga, postavlja određena ograničenja pravu država članica da protjeraju strane državljane zbog javnog poretka. Člankom 3. te direktive predviđa se da se mjere koje je potrebno poduzeti radi očuvanja javnog poretka i javne sigurnosti te koje imaju učinak ograničavanja boravka državljanina druge države članice moraju temeljiti na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Nadalje, samo postojanje kaznenih osuda ne može automatski predstavljati razlog za poduzimanje takvih mjera. Iz toga slijedi da se postojanje jedne kaznene osude može uzeti u obzir samo ako su okolnosti zbog kojih je došlo do te osude dokaz osobnog ponašanja koje predstavlja trenutačnu prijetnju javnom poretku (vidjeti gore navedenu presudu, Bouchereau, t. 28.).
- 25 Iz toga slijedi da se odluka o izgonu može donijeti protiv državljanina Zajednice poput D. Calfe ako je, osim toga što je izvršila povredu zakona o narkoticima, njezino osobno ponašanje stvorilo stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na jedan od temeljnih interesa društva.
- 26 Međutim, valja podsjetiti da se u skladu s propisom o kojem je riječ u glavnom postupku državljani drugih država članica koji su proglašeni krivima na tom državnom području zbog povrede zakona o narkoticima doživotno progone s tog državnog područja, osim ako postoje važni razlozi, osobito obiteljski, koji opravdavaju njihov boravak u državi. Kazna se može ukinuti samo odlukom koju u skladu sa svojom diskrecijskom ovlasti donosi ministar pravosuđa nakon isteka razdoblja od tri godine.
- 27 U tim okolnostima treba utvrditi da je doživotno protjerivanje automatski posljedica kaznene osude bez uzimanja u obzir osobnog ponašanja počinitelja kaznenog djela ili opasnosti koju ono predstavlja za očuvanje javnog poretka.
- 28 Iz toga slijedi da uvjeti primjene iznimke javnog poretka utvrđeni u Direktivi 64/221, kako ih tumači Sud, nisu ispunjeni i da se na iznimku javnog poretka ne može uspješno pozvati kako bi se opravdalo ograničavanje slobode pružanja usluga poput onoga koje proizlazi iz propisa o kojemu je riječ u glavnom postupku.
- 29 U svjetlu prethodnih razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti na način da je člancima 48., 52. i 59. Ugovora i članku 3. Direktive 64/221 protivan propis prema kojem je, uz određene iznimke, osobito obiteljske naravi, nacionalni sudac dužan naložiti doživotno protjerivanje s državnog područja državljanima drugih država članica koji su proglašeni krivima za kaznena djela pribavljanja i posjedovanja narkotika isključivo za vlastitu upotrebu.
- 30 U tim okolnostima Sud više ne mora razmatrati pitanje usklađenosti propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s člancima 8. i 8.a Ugovora.

### **Troškovi**

- 31 Troškovi grčke, francuske, nizozemske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima

značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je uputio Areios Pagos (Vrhovni sud) presudom od 27. rujna 1996., odlučuje:

**Člancima 48., 52. i 59. Ugovora o EZ-u i članku 3. Direktive Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. o koordinaciji posebnih mjera koje se odnose na kretanje i boravak stranih državljana koji su u skladu s javnim poretkom, javnom sigurnošću i javnim zdravljem protivan je propis prema kojem je, uz određene iznimke, osobito obiteljske naravi, nacionalni sudac dužan naložiti doživotno protjerivanje s državnog područja državljanima drugih država članica koji su proglašeni krivima za kaznena djela pribavljanja i posjedovanja narkotika isključivo za vlastitu upotrebu.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 19. siječnja 1999.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: grčki