СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL
LUXEMBOURG

PRESUDA SUDA

4. prosinca 1974.*

„Javni poredak“

U predmetu 41/74,

povodom zahtjeva koji je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u Sudu uputio High Court of Justice, Chancery Division (Engleska), s ciljem da u sporu koji se vodi pred tim sudom između

Yvonne Van Duyn

i

Home Officea

pribavi prethodnu odluku o tumačenju članka 48. UEEZ-a i članka 3. 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, 4. travnja 1964., str. 850.),

SUD,

u sastavu: R. Lecourt, predsjednik, C. Ó Dálaigh i A. J. Mackenzie Stuart, predsjednici vijeća, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher i M. Sørensen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: H. Mayras,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

* Jezik postupka: engleski

HR

1 Odlukom Vice Chancellora od 1. ožujka 1974., koju je Sud zaprimio 13. lipnja, High Court of Justice, Chancery Division (Engleska) postavio je, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, tri pitanja o tumačenju određenih odredaba prava Zajednice u području slobode kretanja radnika.

2 Ta su pitanja postavljena u okviru tužbe koju je protiv Home Officea podnijela nizozemska državljanka kojoj je odbijen ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu radi zapošljavanja na radno mjesto tajnice u „Scijentološkoj crkvi“.

3 Ulazak je odbijen u skladu s politikom vlade Ujedinjene Kraljevine prema navedenoj organizaciji čije aktivnosti smatra društveno opasnima.

Prvo pitanje

4 Prvim se pitanjem od Suda traži da utvrdi je li članak 48. Ugovora o EEZ-u izravno primjenjiv u smislu da pojedincima dodjeljuje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice.

5 Člankom 48. stavcima 1. i 2. određuje se da je sloboda kretanja radnika osigurana po isteku prijelaznog razdoblja i da podrazumijeva „ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada.“ [neslužbeni prijevod]

6 Navedene odredbe državama članicama nameću preciznu obvezu koja ne zahtijeva donošenje nikakvog akta od strane institucija Zajednice ili država članica i koja im ne ostavlja nikakvu mogućnost diskrecijske ocjene u pogledu njenog ispunjenja.

7 Stavak 3., definirajući prava koja obuhvaća načelo slobode kretanja radnika, podvrgava ta prava ograničenjima koja su opravdana razlozima javnoga poretka, javne sigurnosti i javnoga zdravlja.

Međutim, primjena tih ograničenja podliježe sudskoj kontroli, tako da mogućnost države članice da se pozove na ograničenja ne sprječava da se odredbom članka 48., kojim se utvrđuje načelo slobode kretanja radnika, pojedincima dodijele prava koja oni mogu isticati pred nacionalnim sudovima i koja su ti sudovi dužni štititi.

8 Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti potvrdno.

Drugo pitanje

9 Drugim se pitanjem od Suda traži da utvrdi je li Direktiva Vijeća 64/221 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 izravno primjenjiva tako da pojedincima daje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice.

10 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je jedina relevantna odredba Direktive sadržana u članku 3. stavku 1. kojim se predviđa da se „mjere zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti trebaju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca na kojeg se primjenjuju“. [neslužbeni prijevod]

11 Ujedinjena Kraljevina ističe da članak 189. Ugovora pravi razliku između učinaka uredaba, direktiva i odluka, zbog čega valja pretpostaviti da je Vijeće, donijevši direktivu umjesto uredbe, željelo da taj akt ima učinak drukčiji od učinka uredbe i da stoga ne bude izravno primjenjiv.

12 Međutim, ako su na temelju članka 189. uredbe neposredno primjenjive i, prema tome, takve naravi da mogu proizvoditi izravne učinke, iz toga ne proizlazi da druge vrste akata navedene u tom članku nikada ne mogu proizvoditi slične učinke.

Bilo bi nespojivo s obvezujućim učinkom koji se člankom 189. priznaje direktivi načelno onemogućiti zainteresiranim pojedincima da se pozovu na obvezu koja se njome utvrđuje.

Osobito bi, u slučajevima kad su tijela Zajednice direktivom obvezala države članice na određeno djelovanje, koristan učinak takvog akta bio oslabljen ako bi se strankama onemogućilo da se na njega pozivaju u postupku pred nacionalnim sudovima i tim sudovima da ga uzmu u obzir kao element prava Zajednice.

Članak 177. koji dopušta nacionalnim sudovima da upute Sudu pitanja o valjanosti i tumačenju svih akata institucija, bez razlike, podrazumijeva da se stranke mogu pozivati na te akte pred nacionalnim sudovima.

U svakom pojedinom slučaju potrebno je ispitati jesu li narav, struktura i tekst odredbe o kojoj je riječ takvi da mogu proizvoditi izravne učinke u odnosima između država članica i pojedinaca.

13 Time što predviđa da se mjere zaštite javnog poretka trebaju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ, članak 3. stavak 1. Direktive 64/221 ima za svrhu ograničiti diskrecijske ovlasti koje nacionalni propisi u pravilu dodjeljuju tijelima nadležnima za ulazak i protjerivanje stranaca.

S jedne strane, ta odredba utvrđuje obvezu koja ne podliježe ni jednom ograničenju ili uvjetu i koja, prema svojoj naravi, ne zahtijeva donošenje nikakvog akta od strane institucija Zajednice ili država članica.

S druge strane, s obzirom na to da je riječ o obvezi država članica, da prilikom primjene klauzule kojom se predviđa odstupanje od jednog od temeljnih načela Ugovora utvrđenog u korist pojedinaca, ne uzimaju u obzir čimbenike koji nisu povezani s osobnim ponašanjem, zbog pravne je sigurnosti pojedinaca o kojima je riječ potrebno omogućiti im pozivanje na tu obvezu iako je ona utvrđena normativnim aktom koji u svojoj cjelini nema izravni učinak *ipso jure*.

14 U vezi sa značenjem i točnim dosegom odredbe mogu se doduše pojaviti pitanja tumačenja, ali ta pitanja mogu riješiti sudovi primjenjujući prema potrebi i postupak predviđen člankom 177. Ugovora.

15 Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 1. Direktive Vijeća 64/221 od 25. veljače 1964. pojedincima dodjeljuje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice i koja su ti sudovi dužni štititi.

Treće pitanje

16 Trećim se pitanjem od Suda traži da utvrdi treba li članak 48. Ugovora i članak 3. Direktive 64/221 tumačiti na način da

> „država članica prilikom ispunjavanja svoje obveze, da mjeru koju poduzima iz razloga javnoga poretka temelji isključivo na osobnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ, ima pravo uzeti u obzir kao element tog ponašanja:
>
> (a) činjenicu da je taj pojedinac član ili je bio član skupine ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra protivnima javnom interesu, iako ih propisi te države ne zabranjuju;
>
> (b) činjenicu da pojedinac o kojem je riječ namjerava u državi članici obavljati djelatnost u okviru takve skupine ili organizacije, premda državljanima navedene države članice koji žele obavljati sličnu djelatnost u takvoj skupini ili organizaciji nisu nametnuta nikakva ograničenja.“

17 U tom je pogledu najprije potrebno razmotriti može li članstvo u određenoj skupini ili organizaciji samo po sebi predstavljati osobno ponašanje u smislu članka 3. Direktive 64/221.

Iako je točno da prijašnje članstvo općenito ne može opravdati uskraćivanje prava na slobodno kretanje unutar Zajednice pojedincu o kojem je riječ, sadašnje se članstvo, koje odražava sudjelovanje u aktivnostima skupine odnosno organizacije i identificiranje s njenim ciljevima i namjerama, može smatrati dobrovoljnim činom tog pojedinca, pa prema tome i dijelom njegovog osobnog ponašanja u smislu navedene odredbe.

18 Uz postavljeno se pitanje nadalje javlja problem koji se očituje u tome kakvu važnost valja pridati činjenici da nacionalni propisi ne zabranjuju aktivnosti organizacije o kojoj je riječ, iako ih država članica smatra protivnima javnom interesu.

U tom pogledu potrebno je naglasiti da pojam javnoga poretka u kontekstu Zajednice treba usko tumačiti, osobito kad se njime opravdava odstupanje od temeljnog načela slobode kretanja radnika, kako njegov doseg ne bi mogla

jednostrano određivati svaka pojedina država članica bez nadzora institucija Zajednice.

Unatoč tome, posebne okolnosti koje bi mogle opravdati primjenu pojma javnoga poretka mogu se razlikovati od zemlje do zemlje i od razdoblja do razdoblja pa je u tom pogledu nadležnim nacionalnim tijelima potrebno priznati marginu prosudbe u granicama koje postavlja Ugovor.

19 Iz navedenog proizlazi da se od države članice, čija su se nadležna tijela jasno odredila prema aktivnostima određene organizacije označivši ih društveno opasnima i poduzela upravne mjere za njihovo suzbijanje, ne može tražiti da te aktivnosti zabrani zakonom kako bi se mogla pozvati na pojam javnog poretka, ako se takva mjera, u danim okolnostima, ne čini prikladnom.

20 Postavljeno pitanje na kraju otvara problem koji se očituje u tome ima li država članica pravo, zbog razloga javnoga poretka, zapriječiti državljaninu druge države članice da na njenom državnom području bude zaposlen u određenoj skupini ili organizaciji premda vlastitim državljanima ne nameće slična ograničenja.

21 U tom pogledu Ugovor doduše utvrđuje načelo slobodnog kretanja radnika bez diskriminacije među državljanima država članica, ali se u članku 48. stavku 3. dopušta da se prava koja proizlaze iz tog načela ograniče iz opravdanih razloga javnoga poretka, javne sigurnosti i javnoga zdravlja.

Na temelju navedene odredbe tim ograničenjima podliježu, među ostalim, pravo na prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje, pravo na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu i pravo na boravak u državi članici radi obavljanja posla.

Prema tome, u svim slučajevima u kojima su spomenuta ograničenja primjenjiva, ona imaju takav učinak da se državljaninu jedne države članice može uskratiti ulazak na državno područje druge države članice i boravak na njemu.

22 S druge strane, jedno od načela međunarodnoga prava, za koje se ne može smatrati da ga se Ugovorom o EEZ-u željelo isključiti iz primjene u odnosima između država članica, protivi se tome da država vlastitim državljanima uskraćuje pravo ulaska na svoje državno područje i boravka na njemu.

23 Iz navedenog proizlazi da država članica, zbog razloga javnog poretka, može, kada to smatra potrebnim, državljaninu druge države članice uskratiti uživanje prava koja proizlaze iz načela slobodnog kretanja radnika radi obavljanja određenog posla, čak i kada vlastitim državljanima ne nameće slično ograničenje.

24 Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 48. Ugovora o EEZ-u i članak 3. stavak 1. Direktive 64/221 treba tumačiti na način da država članica, pri određivanju ograničenja koja su opravdana razlozima javnoga poretka, može uzeti u obzir, kao okolnost povezanu s osobnim ponašanjem pojedinca o

kojem je riječ, činjenicu da je on član skupine ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra društveno opasnima iako ih ne zabranjuje, bez obzira na to što nikakva ograničenja nisu nametnuta državljanima te države članice koji žele obavljati djelatnost sličnu onoj koju državljanin druge države članice namjerava obavljati u okviru tih istih skupina ili organizacija.

Troškovi

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

Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke u sporu koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD

odgovarajući na pitanja koja mu je odlukom od 1. ožujka 1974. uputio High Court of Justice odlučuje:

1. **Članak 48. Ugovora o EEZ-u ima izravan učinak u pravnim porecima država članica i pojedincima dodjeljuje prava koja su nacionalni sudovi dužni štititi.**

2. **Članak 3. stavak 1. Direktive Vijeća 64/221 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 ustanovljuje prava u korist pojedinaca koja oni mogu isticati pred sudovima države članice i koja su ti sudovi dužni štititi.**

3. **Članak 48. Ugovora o EEZ-u i članak 3. stavak 1. Direktive 64/221 treba tumačiti na način da država članica, pri određivanju ograničenja koja su opravdana razlozima javnoga poretka, može uzeti u obzir, kao okolnost povezanu s osobnim ponašanjem pojedinca o kojem je riječ, činjenicu da je on član skupine ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra društveno opasnima iako ih ne zabranjuje, bez obzira na to što nikakva ograničenja nisu nametnuta državljanima te države članice koji žele obavljati djelatnost sličnu onoj koju državljanin druge države članice namjerava obavljati u okviru tih istih skupina ili organizacija.**

Potpisi