

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

YVES BOT

prednesené 8. júna 2010¹

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania žiada Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nemecko) Súdny dvor o spresnenie podmienok udelenia ochrany proti vyhosteniu uvedenej v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38/CE². Toto ustanovenie uvádza, že rozhodnutie o vyhostení možno proti občanovi Únie, ktorý sa zdržiaval desať predchádzajúcich rokov na území hostiteľského členského štátu, prijať iba z naliehavých dôvodov verejnej bezpečnosti.

2. Súdnemu dvoru bola konkrétne položená otázka, či jednak pojem naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti treba chápať tak, že zahŕňa iba úvahy viažuce sa na ochranu členského štátu a jeho inštitúcií, a jednak, či opakovaná

a dlhodobá neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu má vplyv na výpočet lehoty desiatich rokov požadovanej na účely získania ochrany proti vyhosteniu.

3. V týchto návrhoch Súdnemu dvoru navrhnem, aby rozhodol, že článok 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 treba vykladať v tom zmysle, že pojem verejnej bezpečnosti nezahŕňa iba v úzkom zmysle slova ohrozenie vnútornej alebo vonkajšej bezpečnosti hostiteľského členského štátu alebo ochrana jeho inštitúcií, ale zahŕňa aj závažné ohrozenie takého základného záujmu spoločnosti, akým sú zásadné hodnoty ochrany jeho občanov, vymedzené týmto štátom prostredníctvom ním definovaných prípadov porušení právnych predpisov na účely ich ochrany.

4. Súdnemu dvoru takisto uvediem, aké sú podľa môjho názoru osobitné podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby príslušný vnútroštátny orgán mohol legálne prijať rozhodnutie o vyhostení, najmä v situácii, akou

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. ES L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

je situácia opísaná v spore vo veci samej, keď by také rozhodnutie bolo prijaté po vykonaní trestnej sankcie.

I — Právny rámec

A — Primárne právo

5. Okrem toho Súdnemu dvoru vysvetlím dôvody, prečo si myslím, že vo všeobecnosti dočasná neprítomnosť, ktorá neohrozuje pevnú väzbu spájajúcu občana Únie s hostiteľským členským štátom, čo je okolnosť, ktorú má overiť vnútroštátny súd, nemá vplyv na výpočet lehoty desiatich rokov požadovaných v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38.

7. Článok 3 ods. 2 Zmluvy EÚ znie:

„Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prisťahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou.“

6. Naopak neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu v trvaní viac ako šesťnástich mesiacov, ktorá, tak ako v tejto veci, skončila až núteným návratom občana Únie po rozhodnutí súdu prijatým príslušnými orgánmi tohto štátu, však podľa môjho názoru môže viesť k strate výhody zvýšenej ochrany tohto občana upravenej v tomto článku v rozsahu, v akom by sa prejavila narušením pevnej väzby spájajúcej tohto občana s uvedeným štátom, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.

B — Smernica 2004/38

8. Pred nadobudnutím účinnosti smernice 2004/38 existovalo viacero smerníc a nariadení týkajúcich sa voľného pohybu osôb a práva na pobyt štátnych príslušníkov členských

štátov. Táto smernica zhrnula a zjednodušila právnu úpravu Únie v tejto oblasti.

v hostiteľskej krajine počas obdobia dlhšieho ako dva za sebou idúce roky.

9. Uvedená smernica totiž ruší povinnosť občanov Únie získať povolenie na pobyt, zavádza právo na trvalý pobyt v prospech týchto občanov a zužuje možnosť členských štátov obmedziť pobyt štátnych príslušníkov iných členských štátov na ich území.

12. Občania Únie majú okrem iného prospech z ochrany proti vyhosteniu. Smernica 2004/38 totiž prísne vymedzuje možnosť členských štátov obmedziť právo na pohyb a pobyt občanov Únie, pričom sa inšpiruje priamo judikatúrou Súdneho dvora v tejto oblasti.

10. Článok 16 ods. 1 smernice 2004/38 tak stanovuje, že občania Únie, ktorí sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte, majú právo trvalého pobytu v tomto členskom štáte. Článok 16 ods. 3 tejto smernice spresňuje, že nepretržitosť pobytu nie je ovplyvnená najmä dočasnou neprítomnosťou nepresahujúcou spolu šesť mesiacov ročne.

13. Na základe článku 27 ods. 1 tejto smernice tak členské štáty môžu obmedziť toto právo na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia s výnimkou dôvodov využívaných na ekonomické účely.

11. Podľa článku 16 ods. 4 uvedenej smernice sa právo trvalého pobytu po jeho získaní môže odobrať iba v prípade neprítomnosti

14. Článok 27 ods. 2 uvedenej smernice, ktorý preberá kritériá vyvinuté Súdny dvorom, stanovuje, že opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti³ a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca dotknutého rozhodnutím

3 — Pozri rozsudok z 18. mája 1982, Adoui a Cornuaille, 115/81 a 116/81, Zb. s. 1665.

o vyhostení⁴. Uvádza sa, že existencia predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní nemôže sama osebe takéto opatrenia odôvodniť. Okrem toho osobné správanie jednotlivca dotknutého rozhodnutím o vyhostení musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.⁵

2. Hostiteľský členský štát nesmie prijať rozhodnutie o vyhostení proti občanom Únie alebo ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na štátnu príslušnosť, ktorí majú právo trvalého pobytu na jeho území, s výnimkou vážnych dôvodov verejnej politiky alebo verejnej bezpečnosti.

15. Článok 28 smernice 2004/38 týkajúci sa ochrany proti vyhosteniu znie:

3. Rozhodnutie o vyhostení sa nesmie prijať proti občanom Únie s výnimkou prípadu, ak sa toto rozhodnutie zakladá na zásadne dôležitých [na naliehavých – *neoficiálny preklad*] dôvodoch verejnej bezpečnosti, ako sú definované členskými štátmi, ak:

a) dané osoby sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte počas predchádzajúcich desiatich rokov; alebo

„1. Skôr, ako sa prijme rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej politiky alebo verejnej bezpečnosti, hostiteľský členský štát zohľadní také aspekty, ako je napríklad dĺžka pobytu daného jednotlivca na jeho území, vek, zdravotný stav, rodinná a ekonomická situácia, sociálna a kultúrna integrácia v hostiteľskom členskom štáte a rozsah väzieb s krajinou pôvodu.

b) ide o maloleté osoby, s výnimkou prípadu, keď je vyhostenie potrebné v najlepšom záujme dieťaťa, ako ho stanovuje dohovor Organizácie spojených národov o právach dieťaťa z 20. novembra 1989.“

4 — Pozri rozsudok z 26. februára 1975, *Bonsignore*, 67/74, Zb. s. 297.

5 — Pozri rozsudok z 27. októbra 1977, *Bouchereau*, 30/77, Zb. s. 1999.

C — *Nemecké právo*

16. Zákon o všeobecnom práve občanov Únie voľne sa pohybovať (Freizügigkeitsgesetz/EU) z 30. júla 2004⁶ do nemeckého právneho poriadku preberá ustanovenia smernice 2004/38. Konkrétne § 6 ods. 1 FreizügG/EU uvádza, že stratu práva na pohyb a pobyt občana Únie na nemeckom území možno konštatovať iba z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Podľa § 6 ods. 2 FreizügG/EU možno vziať pri odôvodňovaní rozhodnutia o vyhostení do úvahy nezahladené odsúdenia v trestnom konaní pod podmienkou, že okolnosti, ktoré viedli k takému odsúdeniu, poukazujú na osobné správanie, ktoré je aktuálnym ohrozením verejného poriadku, pričom musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

17. Paragraf 6 ods. 3 FreizügG/EU uvádza, že na účely rozhodnutia o vyhostení je potrebné zohľadniť najmä dĺžku pobytu dotknutej osoby na nemeckom území, jej vek, zdravotný

stav, rodinnú a hospodársku situáciu, sociálnu a kultúrnu integráciu na tomto území, ako aj intenzitu jej väzieb s krajinou pôvodu.

18. Na základe § 6 ods. 4 FreizügG/EU možno stratu práva na pobyt a pohyb na nemeckom území po nadobudnutí práva na trvalý pobyt konštatovať iba z vážnych dôvodov.

19. Podľa § 6 ods. 5 FreizügG/EU, pokiaľ ide o občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa na spolkovom území zdržiavali počas desiatich posledných rokov, ako aj o maloleté osoby, konštatovanie podľa § 6 ods. 1 FreizügG/EU je možné iba z naliehavých dôvodov verejnej bezpečnosti. Toto pravidlo sa neuplatňuje na maloleté osoby vtedy, keď je strata práva na pobyt nevyhnutná v záujme dieťaťa. Naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti existujú iba vtedy, pokiaľ bola dotknutá osoba právoplatne odsúdená za jeden alebo viac úmyselných trestných činov na trest odňatia slobody alebo trest pre mladistvých na dobu najmenej piatich rokov alebo pri jej

6 — BGBl. 2004 I, s. 1950, zmenený a doplnený naposledy zákonom z 26. februára 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, ďalej len „FreizügG/EU“).

poslednom právoplatnom odsúdení bol nariadený dohľad, keď je ohrozená bezpečnosť Spolkovej republiky Nemecko alebo dotknutá osoba predstavuje teroristickú hrozbu.

sa vrátil do Nemecka, kde pracoval od decembra 2004. V polovici októbra 2005 sa vrátil do Grécka a ďalej prevádzkoval stánok na predaj palaciniiek.

II — Skutkový stav a spor vo veci samej

20. Panagiotis Tsakouridis, grécky štátny príslušník, sa narodil v Nemecku 1. marca 1978. Vždy žil v Nemecku a ukončil základné školské vzdelanie na území tohto členského štátu. Od októbra 2001 je držiteľom neobmedzeného povolenia na pobyt na tomto území.

21. P. Tsakouridis bol v roku 1998 odsúdený na peňažný trest za držbu zakázaného predmetu, v roku 1999 za ťažké ublíženie na zdraví a v rokoch 2000 a 2002 za úmyselné ublíženie na zdraví v jednočinnom súbehu s nátlakom.

22. Od marca 2004 do polovice októbra 2004 P. Tsakouridis prevádzkoval na ostrove Rodos (Grécko) stánok na predaj palaciniiek. Potom

23. Dňa 22. novembra 2005 vydal Amtsgericht Stuttgart (okresný súd v Stuttgarte) proti P. Tsakouridisovi medzinárodný zatykač. P. Tsakouridis bol zatknutý na Rodose 19. novembra 2006 a 19. marca 2007 bol prevezený do Nemecka.

24. Rozhodnutím z 28. augusta 2007 Landgericht Stuttgart (krajský súd v Stuttgarte) odsúdil P. Tsakouridisa na trest odňatia slobody v trvaní šesť rokov a šesť mesiacov za osem prípadov nedovoleného obchodovania s omamnými látkami v nie malom rozsahu. Z informácií poskytnutých na pojednávaní vyplýva, že k dnešnému dňu je P. Tsakouridis podmienene prepustený na slobodu.

25. Regierungspräsidium Stuttgart rozhodnutím z 19. augusta 2008 konštatovalo stratu práva na vstup a pobyt P. Tsakouridisa na nemeckom území a pohrozilo mu, že môže byť vydané rozhodnutie o vyhostení do Grécka.

26. Regierungspräsidium Stuttgart bolo názoru, že odsúdením vysloveným v rozsudku Landgericht Stuttgart z 28. augusta 2007 bola prekročená hranica piatich rokov trestu odňatia slobody, takže sa vyskytujú naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti v zmysle § 6 ods. 5 FreizügG/EU. Okrem toho sa Regierungspräsidium Stuttgart domnievalo, že osobné správanie P. Tsakouridisa predstavuje skutočné ohrozenie verejného poriadku, keďže ním spáchané trestné činy týkajúce sa omamných látok sú veľmi závažné a existuje hrozba recidívy. Dodalo, že existuje zásadný záujem spoločnosti účinne bojovať proti obzvlášť spoločensky škodlivej drogovej kriminalite. Regierungspräsidium Stuttgart dospelo tiež k názoru, že vzhľadom na svoje nedávne pobyty v Grécku by P. Tsakouridis nemal mať ťažkosti s privykaním si na tamojšie životné pomery.

27. Dňa 17. septembra 2008 podal P. Tsakouridis odvolanie proti tomuto rozhodnutiu z 19. augusta 2008 na Verwaltungsgericht (správny súd). Verwaltungsgericht na základe toho, že Landgericht Stuttgart vo svojom rozhodnutí z 28. augusta 2007 rozhodol, že P. Tsakouridis bol iba podriadeným členom organizovanej skupiny a na trestnom čine sa zúčastnil len z dôvodu svojej rodinnej povinnosti a vzhľadom na to, že vyrástol v Nemecku a absolvoval v ňom školskú dochádzku – a nie je teda zrejme ohrozenie verejného poriadku v zmysle § 6 ods. 1 FreizügG/EU – a že má

úzku väzbu so svojím otcom, ktorý žije v Nemecku, dospel k názoru, že konštatovanie straty práva P. Tsakouridisa na vstup a pobyt na nemeckom území bolo neprimerané.

28. Rozhodnutím z 24. novembra 2008 preto tento súd zrušil rozhodnutie Regierungspräsidium Stuttgart z dôvodu, že strata práva na vstup a práva pobytu v prípade občana Únie môže byť odôvodnená iba dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, pričom trestné odsúdenie samo osebe nepostačuje na odôvodnenie takej straty. Uvedený súd dodáva, že musí existovať skutočná a dostatočne závažná hrozba, ktorá ohrozuje základný záujem spoločnosti.

29. Verwaltungsgericht okrem iného uviedol, že vzhľadom na to, že P. Tsakouridis žil v Nemecku viac ako desať rokov a že nestratil svoje právo na trvalý pobyt z dôvodu svojich pobytov v Grécku, na základe § 6 ods. 5 prvej vety FreizügG/EU možno stratu práva na pobyt konštatovať iba z naliehavých dôvodov verejnej bezpečnosti. Tieto dôvody však v tejto veci neexistovali, pretože pojem verejnej bezpečnosti zahŕňa iba vnútornú a vonkajšiu bezpečnosť členského štátu, a je teda užší ako pojem verejného poriadku. P. Tsakouridis

môže síce predstavovať značné nebezpečenstvo pre verejný poriadok, ale v žiadnom prípade ho nepredstavuje pre existenciu členského štátu a jeho inštitúcií alebo pre prežitie obyvateľstva.

štátu a že táto zahŕňa len existenciu štátu s jeho podstatnými inštitúciami, ich funkčnosť, prežitie obyvateľstva, ako aj zahraničné vzťahy a pokojné spoluzitie národov?

30. Spolková krajina Bádensko-Württemberg podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

III — Prejudiciálne otázky

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa pojem ‚naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti‘ použitý v článku 28 ods. 3 smernice 2004/38/ES... vykladať v tom zmysle, že dôvodom na vyhostenie môže byť len naliehavé ohrozenie vonkajšej alebo vnútornej bezpečnosti členského
2. Za akých podmienok možno stratiť zvýšenú ochranu pred vyhostením získanú po desaťročnom zdržovaní sa v hostiteľskom členskom štáte podľa článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38/ES? Má sa v tejto súvislosti primerane uplatniť skutková podstata odobratia práva trvalého pobytu podľa článku 16 ods. 4 [tejto smernice]?
3. V prípade kladnej odpovede na otázku č. 2 a primeranej uplatniteľnosti článku 16 ods. 4 [uvedenej smernice]: možno stratiť zvýšenú ochranu pred vyhostením samotným uplynutím času, nezávisle od rozhodujúcich dôvodov neprítomnosti?

4. Taktiež v prípade kladnej odpovede na otázku č. 2 a primeranej uplatniteľnosti článku 16 ods. 4 smernice [2004/38/ES]: je nútený návrat do hostiteľského členského štátu v rámci opatrenia v trestnom konaní pred uplynutím dvojročného obdobia spôsobilý na udržanie zvýšenej ochrany pred vyhostením, hoci sa po návrate najprv dlhší čas nemohli využiť základné slobody?“

opakovaná neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu, ako aj nútený návrat občana Únie na toto územie v rámci trestného konania môžu vplývať na výhodu zvýšenej ochrany predpokladanej v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38.

A — Predbežné pripomienky

IV — Posúdenie

32. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta, či je potrebné rozlišovať pojem verejnej bezpečnosti od pojmu verejného poriadku a či má byť prvý pojem vykladaný reštriktívnejšie než druhý pojem v tom zmysle, že iba rozhodnutie o vyhostení proti občanovi Únie, ktorý by ohrozoval samotnú existenciu členského štátu a jeho inštitúcií, by mohlo byť považované za rozhodnutie o vyhostení založené na naliehavých dôvodoch verejnej bezpečnosti.

34. Predbežné pripomienky sa týkajú dvoch aspektov, a to jednak pripomenutia ducha a štruktúry systému zavedeného smernicou 2004/38 a jednak prierezovej povahy základných zásad trestného práva.

1. Duch a štruktúra systému zavedeného smernicou 2004/38

33. Svojou druhou, treťou a štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či

35. Na základe odôvodnenia č. 3 smernice 2004/38 je jej cieľom zjednodušenie

a posilnenie práva všetkých občanov Únie na voľný pohyb a pobyt.

verejného zdravia. Keďže je však toto obmedzenie slobody pohybu zásahom do základnej zásady práva Únie, podmienky jeho uplatnenia sú veľmi obmedzené.⁷

36. Voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, potvrdenú v článku 45 Charty základných práv Európskej únie. Najprv v prospech pracovníkov sa sloboda pohybu na území Únie neskôr rozšírila na občanov Únie bez ohľadu na ich postavenie i skutočnosť, či sú ekonomicky aktívni alebo nie. Občianstvo Únie teda priznáva každému občanovi Únie právo pohybovať sa a zdržiavať sa na území členských štátov, s výhradou obmedzení výslovne upravených v článku 20 ods. 2 poslednom pododseku ZFEÚ.

38. Ako je totiž uvedené vyššie, článok 28 tejto smernice zavádza zvýšenú ochranu pre občanov Únie a v určitých prípadoch pre ich rodinných príslušníkov.

37. Samozrejme, toto právo na voľný pohyb je potrebné vykonávať pri dodržiavaní zákonov každého členského štátu. V súlade s článkom 27 ods. 1 smernice 2004/38 tak môže členský štát obmedziť slobodu pohybu občana Únie na svojom území z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo

39. Článok 28 ods. 1 uvedenej smernice teda stanovuje, že keď členský štát prijíma rozhodnutie o vyhostení proti občanovi Únie z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, musí v prvom rade zohľadniť viacero skutočností, ako je dĺžka pobytu tohto občana na území uvedeného štátu, jeho vek, zdravotný stav, rodinnú a ekonomickú situáciu, sociálnu a kultúrnu integráciu a rozsah väzieb s krajinou pôvodu.

⁷ — Pozri najmä rozsudky zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337, bod 18 a z 27. apríla 2006, Komisia/Nemecko, C-441/02, Zb. s. I-3449, bod 34 a citovanú judikatúru.

40. Podľa článku 28 ods. 2 smernice 2004/38, keď občan Únie alebo jeho rodinní príslušníci získali právo trvalého pobytu na území hostiteľského členského štátu, tento členský štát môže prijať rozhodnutie o vyhostení proti týmto osobám iba z vážnych dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

hostiteľského členského štátu⁸. Čím je obdobie pobytu na území tohto štátu dlhšie, tým sa väzby s uvedeným štátom považujú za užšie.

41. Napokon podľa článku 28 ods. 3 písm. a) tejto smernice iba naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti môžu odôvodniť rozhodnutie o vyhostení prijaté proti občanovi Únie, ktorý sa zdržiaval na území hostiteľského členského štátu desať rokov predchádzajúcich tomuto rozhodnutiu.

44. Rozhodnutie o vyhostení prijaté proti občanovi Únie, ktorý využíva svoje právo na pohyb a ktorý je skutočne integrovaný do hostiteľského členského štátu, by ho teda mohlo vážne poškodiť.⁹

42. Pri čítaní týchto troch odsekov si najskôr všimneme, že dĺžka pobytu je rozhodujúcim faktorom pri priznaní zvýšenej ochrany proti vyhosteniu občana Únie.

45. To je dôvod, pre ktorý tento občan požíva určitú mieru ochrany proti vyhosteniu, ktorá bude posilnená podľa stupňa integrácie do hostiteľského členského štátu. Opísaný systém v skutočnosti zavádza východisko, podľa ktorého stupeň integrácie závisí od dĺžky pobytu. Čím bude pobyt dlhší, tým viac sa bude

43. To sa vysvetľuje skutočnosťou, že normotvorca Únie zastával názor, že dĺžka pobytu odhaľuje určitú mieru integrácie do

8 — Pozri návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov [KOM(2001) 257 v konečnom znení].

9 — Pozri odôvodnenie č. 23 smernice 2004/38.

stupeň integrácie považovať za silný a tým bude ochrana proti vyhosteniu úplnejšia.¹⁰

v ktorej sa s nimi stretávame, keďže potom by stratili svoju základnú povahu. Táto základná povaha práva alebo zásady predstavuje nao-pak spoločný štandard, z ktorého by v záležitostiach oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti nemali byť vylúčené otázky spojené najmä s občianstvom Únie.

2. Prierezová povaha základných zásad trestného práva

46. Osobitosti tejto veci majú za následok, že rozhodnutie zamýšľané Regierungspräsidium Stuttgart musí nielenže zodpovedať podmienkam vyžadovaným smernicou 2004/38, ale – vzhľadom na to, že ide o rozhodnutie prijaté v dôsledku odsúdenia v trestnom konaní a zasahujúce do otázky výkonu trestu – musí aj dodržiavať základné zásady týkajúce sa funkcie trestu.

47. Hoci je totiž nesporné, že metóda výkladu oprávnene využívaná Súdny dvorom ponecháva prípadne miesto pre osobitný výklad v závislosti od cieľa vlastného každej smernici za účelom zabezpečenia jej potrebného účinku, základné práva a základné zásady by nemali byť uplatňované rozdielne podľa oblasti,

48. Myšlienka, že trest má slúžiť na opätovné začlenenie odsúdeného do spoločnosti, ktorá sa objavuje už oddávna u teológov, filozofov alebo teoretikov, je dnes zásadou, ktorú spoločne potvrdzujú všetky moderné právne poriadky, najmä právne poriadky členských štátov.¹¹ Rovnako Rada Európy prijala v roku 2006 Odporúčanie o európskych väzenských pravidlách¹², ktoré stanovuje, že „[k]aždé uväznenie má byť vedené tak, aby uľahčilo reintegráciu osôb, ktoré boli zbavené slobody,

11 — Napríklad v Nemecku je funkcia trestu spočívajúca v opätovnom začleníení do spoločnosti zdôraznená v článku 2 zákona o výkone trestu odňatia slobody (Strafvollzugsgesetz). V Španielsku článok 25 ods. 2 Ústavy z roku 1978 uvádza, že tresty odňatia slobody a zaisťovacie opatrenia sú orientované na prevýchovu a opätovné začlenenie do spoločnosti. V Taliansku článok 27 tretí odsek Ústavy z roku 1948 uvádza, že tresty nemôžu spočívať v zaobchádzaní odporujúcom pocitom ľudskosti a ich cieľom musí byť prevýchova odsúdeného.

12 — Odporúčanie Rec(2006)2 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o Európskych väzenských pravidlách prijaté 11. januára 2006.

10 — Pozri odôvodnenie č. 24 tejto smernice.

do slobodnej spoločnosti“¹³. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach prijatý valným zhromaždením Organizácie spojených národov a podpísaný v New Yorku 16. decembra 1966 v článku 10 ods. 3 takisto upravuje, že „[v]äzenský poriadok zabezpečí také zaobchádzanie s väzňami, ktorého hlavným cieľom, je ich prevýchova a náprava“.

patrí do skupiny všeobecných zásad práva Únie.

49. Európsky súd pre ľudské práva rovnako rozhodol, že „[j]ednou zo základných funkcií trestu odňatia slobody je chrániť spoločnosť napríklad zabránením zločincovi v recidíve, a tak v spôsobovaní ďalšej škody. Zároveň súd uznáva legitímny cieľ politiky postupného opätovného začleňovania do spoločnosti osôb odsúdených na tresty odňatia slobody. Z tohto hľadiska chápe opodstatnenosť opatrení – ako sú časovo obmedzené vychádzky – umožňujúcich začlenenie uväzneného do spoločnosti“¹⁴.

51. Z týchto dôvodov sa domnievam, že musím upriamiť pozornosť Súdneho dvora na osobitosti tejto veci, pri ktorej sa rozhodnutie o vyhostení predpokladá po skončení opatrenia podmieneného prepustenia, ktoré je spôsobom výkonu trestu zamiereným na opätovné začlenenie do spoločnosti.

50. Zdá sa mi, že dodržiavanie zásady, že funkciou trestu má byť opätovné začlenenie do spoločnosti, je neoddeliteľne spojené s pojmom ľudskej dôstojnosti, ktorá ako taká

52. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti tu ide o otázku, či P. Tsakouridis, ktorý sa narodil a takmer celý život prežil na nemeckom území, môže byť predmetom rozhodnutia o vyhostení z tohto územia z dôvodu, že bol odsúdený na šesť rokov a šesť mesiacov odňatia slobody za nedovoľené obchodovanie s omamnými látkami ako člen organizovanej skupiny.

13 — Pozri časť I, pravidlo č. 6 prílohy tohto odporúčania.

14 — Pozri Cour eur. D. H., rozsudok Mastromatteo proti Talianku z 24. októbra 2002, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2002-VIII, § 72.

B — *O pojme naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti*

ktorý by odkazoval iba na ochranu členského štátu alebo jeho inštitúcií.

53. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či možno dôvody, pre ktoré bol P. Tsakouridis predmetom rozhodnutia o vyhostení, považovať za naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti podľa článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38.

56. Judikatúra Súdneho dvora k pojmu verejnej bezpečnosti existuje. V 80. a 90. rokoch totiž musel Súdny dvor pri viacerých príležitostiach preskúmať, či členský štát môže odôvodniť prekážku voľného pohybu tovarov z dôvodov verejnej bezpečnosti¹⁵. Rovnako bol vyzvaný, aby rozhodol, či vnútroštátne opatrenia diskriminujúce ženy možno opodstatniť dôvodmi týkajúcimi sa ochrany verejnej bezpečnosti členského štátu.¹⁶

54. Touto otázkou sa vnútroštátny súd v skutočnosti snaží zistiť, či treba rozlišovať pojem verejnej bezpečnosti od pojmu verejného poriadku a či má byť prvý pojem vykladaný reštriktívnejšie než druhý pojem v zmysle, že iba rozhodnutie o vyhostení proti občanovi Únie, ktorý by ohrozoval samotnú existenciu členského štátu a jeho inštitúcií, by mohlo byť považované za rozhodnutie o vyhostení založené na naliehavých dôvodoch verejnej bezpečnosti.

57. Vo všetkých týchto veciach Súdny dvor pripustil, že vnútroštátne opatrenie odporujúce voľnému pohybu tovarov alebo diskriminujúce ženy možno odôvodniť z dôvodov verejnej bezpečnosti. Napriek tomu však Súdny dvor nikdy nepresnil samotný obsah tohto pojmu, ale len naznačil, že uvedený

55. Z dôvodov, ktoré ďalej uvediem, si nemyslím, že pojem verejnej bezpečnosti je potrebné vykladať výlučne v úzkom zmysle slova,

15 — Pozri rozsudky z 10. júla 1984, *Campus Oil a i.*, 72/83, Zb. s. 2727; zo 4. októbra 1991, *Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“*, C-367/89, Zb. s. I-4621, a zo 17. októbra 1995, *Leifer a i.*, C-83/94, Zb. s. I-3231.

16 — Pozri rozsudky z 15. mája 1986, *Johnston*, 222/84, Zb. s. 1651, a z 26. októbra 1999, *Sirdar*, C-273/97, Zb. s. I-7403.

pojem v zmysle článku 30 ES zahŕňa tak vnútornú, ako aj vonkajšiu bezpečnosť členského štátu¹⁷.

58. Je jasné, že pojem vonkajšia bezpečnosť sa vzťahuje na bezpečnosť členského štátu v jeho vzťahoch s ostatnými členskými štátmi. V už citovanom rozsudku *Leifer a i.*, v ktorom išlo o opatrenie podrobujúce povoleniu predaj tovarov chemickej výroby do Iraku, Súdny dvor uviedol, že riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spoluzitia ľudí môže ovplyvniť bezpečnosť členského štátu¹⁸.

59. Naopak pojem vnútorná bezpečnosť je ťažšie uchopiteľný. Je potrebné od neho úplne odlišovať pojem verejného poriadku, ako to navrhuje vnútroštátny súd, alebo tieto dva pojmy v skutočnosti sú, ak nie neoddeliteľné, tak aspoň úzko prepojené?

1. Pojmy verejný poriadok a verejná bezpečnosť

60. Súdny dvor rozhodol, že osobitné okolnosti, ktoré by mohli odôvodňovať odvolanie sa na pojem verejného poriadku, môžu byť v jednotlivých krajinách a v závislosti od obdobia odlišné, a preto je v tejto oblasti potrebné priznať príslušným vnútroštátnym orgánom určitý priestor pre voľnú úvahu v rámci Zmluvou stanovených hraníc¹⁹. Okrem toho uviedol, že pri posudzovaní správania v rozpore s verejným poriadkom neexistuje stupnica hodnôt záväzná pre členské štáty.²⁰

61. V tomto ohľade treba zdôrazniť, že podľa článku 3 ods. 2 Zmluvy EÚ je voľný pohyb osôb zaručený spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou. Cieľom Únie je totiž vytvoriť predovšetkým priestor bezpečnosti. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa každému členskému štátu teda prináleží najmä základná povinnosť dbať o tento priestor bezpečnosti na vlastnom území.

17 — Pozri rozsudky *Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“*, už citovaný, bod 22; *Leifer a i.*, už citovaný, bod 26, a z 11. januára 2000, *Kreil*, C-285/98, Zb. s. I-69, bod 17.

18 — Pozri body 28 a 29 rozsudku.

19 — Rozsudok *van Duyn*, už citovaný, bod 18, a z 28. októbra 1975, *Rutili*, 36/75, Zb. s. 1219, bod 28.

20 — Pozri rozsudok *Adoui a Cornuaille*, už citovaný, bod 8.

62. Členské štáty tak môžu v podstate naďalej slobodne podľa svojich vnútroštátnych potrieb určovať, čo vyžaduje verejný poriadok a verejná bezpečnosť.²¹

65. Tento rozsudok však podľa môjho názoru predstavuje výnimku, pretože vo väčšine vecí vzťahujúcich sa na verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, o ktorých mal rozhodovať Súdny dvor, medzi oboma pojmami jasne nerozlišuje²⁷.

63. Súdny dvor tým uznal, že pojem verejného poriadku zahŕňa najmä prevenciu násilia vo veľkých mestských centrách²², boj proti obchodovaniu s kradnutými vozidlami²³, ochranu práva emisie peňazí²⁴ alebo tiež rešpektovanie ľudskej dôstojnosti²⁵.

66. Táto neexistencia rozlišovania je ešte očividnejšia v rozsudku Oteiza Olazabal²⁸. V tejto veci totiž Súdny dvor uviedol, že zabránenie činnosti ozbrojenej a organizovanej skupiny možno považovať za náležité na udržanie verejnej bezpečnosti²⁹. Preto práve z hľadiska verejného poriadku Súdny dvor preskúma, či je opatrenie na vyhostenie podniknuté proti protagonistovi uvedenej veci odôvodnené.

64. Z hľadiska vnútornej bezpečnosti Súdny dvor v už citovanom rozsudku Johnston pripustil, že zákaz nosenia zbraní uložený príslušníckam polície Severného Írska opodstatňuje dôvody verejnej bezpečnosti, keďže existuje riziko, že ženy budú častejšie terčom pri vážnych vnútroštátnych nepokojoch.²⁶

67. Okrem toho sa zdá, že samotné znenie článku 27 ods. 2 smernice 2004/38, ktoré preberá judikatúru Súdneho dvora o pojme verejného poriadku³⁰, oba pojmy zamieňa. Toto ustanovenie totiž uvádza, že opatrenia verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia byť založené výlučne na osobnom

21 — Pozri rozsudok Rutili, už citovaný, bod 26, a z 14. marca 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17.

22 — Pozri rozsudok Bonsignore, už citovaný.

23 — Pozri rozsudok z 30. apríla 1991, *Boscher*, C-239/90, Zb. s. I-2023.

24 — Pozri rozsudok z 23. novembra 1978, *Thompson a i.*, 7/78, Zb. s. 2247.

25 — Pozri rozsudok zo 14. októbra 2004, *Omega*, C-36/02, Zb. s. I-9609.

26 — Pozri body 35 a 36 rozsudku. Pozri tiež rozsudok *Sirdar*, už citovaný, bod 17.

27 — Pozri najmä rozsudok *Bonsignore*, už citovaný; z 8. apríla 1976, *Royer*, 48/75, Zb. s. 497, a zo 17. júna 1997, *Shingara a Radiom*, C-65/95 a C-111/95, Zb. s. I-3343.

28 — Rozsudok z 26. novembra 2002, C-100/01, Zb. s. I-10981.

29 — Pozri bod 35 rozsudku.

30 — Pozri rozsudok *Rutili*, už citovaný, bod 28.

správaní daného jednotlivca a že toto správanie musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre základný záujem spoločnosti, pričom pojem základný záujem spoločnosti podľa môjho názoru v skutočnosti predstavuje spoločný menovateľ oboch pojmov.

okolností a významu, ktorý v kontexte práva Únie priznávajú legitímnemu cieľu pri stanovení opatrení, ktoré svojou povahou umožňujú dosiahnuť výsledky³¹.

68. Aj keď je teda s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora a najmä na už citované rozsudky Johnston a Oteiza Olazabal zjavné, že vnútorná bezpečnosť štátu sa vzťahuje na boj proti terorizmu, zdá sa byť ťažké, či priam nepriródené, uzatvoriť pojmy verejný poriadok a verejná bezpečnosť do definície s vyčerpávacím obsahom.

70. Hoci je totiž Súdny dvor príslušný dbať o to, aby bolo také základné právo, aké je právo pohybu a pobytu na území členského štátu, dodržiavané, členské štáty napriek tomu ostávajú jedinými, kto môže hodnotiť riziko ohrozenia verejného poriadku a verejnej bezpečnosti na svojom vlastnom území³².

69. Platí to tým skôr, že, ako už bolo uvedené vyššie, členské štáty v podstate môžu naďalej slobodne podľa svojich vnútroštátnych potrieb určovať, čo vyžaduje verejný poriadok a verejná bezpečnosť. Len ony majú právomoc zaisťovať udržiavanie verejného poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti na svojom území a disponujú priestorom pre voľnú úvahu v závislosti od konkrétnych sociálnych

71. V tomto ohľade je jasné, že normotvorca Únie sledoval judikatúru Súdneho dvora a želel si ponechať členským štátom určitý priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o obsah pojmu verejná bezpečnosť. Článok 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 tak uvádza, že rozhodnutie o vyhostení musí byť založené na

31 — Pozri rozsudky z 9. decembra 1997, Komisia/Francúzsko, C-265/95, Zb. s. I-6959, bod 33, a z 15. júna 1999, Heinenen, C-394/97, Zb. s. I-3599, bod 43.

32 — Pozri v tomto zmysle rozsudok van Duyn, už citovaný, bod 18.

naliehavých dôvodoch verejnej bezpečnosti „definovaných členskými štátmi“.

obchodnej siete so všetkými nebezpečenstvami, ktoré to prináša pre fyzickú bezpečnosť obyvateľstva.

72. V dôsledku toho, pokiaľ pre určité členské štáty predstavujú hrozby ozbrojených skupín boja za nezávislosť na ich území ohrozenie ich vnútornej bezpečnosti, pre iné sa stáva prioritou za účelom zaistenia bezpečnosti na ich území boj proti takej hrozbe, akou je organizovaný obchod s drogami.

75. Rovnako je to aj v iných oblastiach, ako je napríklad detská pornografia. Keď si osoba prezerá pedofilné fotografie na internete, nepochybne dochádza k ohrozeniu verejného poriadku, vyšší prah je však prekročený vtedy, keď ide o účasť na pedofilnej sieti, ktorá je pôvodcom týchto fotografií.

73. Hoci totiž Súdny dvor zahrnul do pojmu verejný poriadok boj proti obchodu s omamnými látkami³³, domnievam sa, že tento druh obchodu často priamo ohrozuje fyzickú bezpečnosť obyvateľstva jednoducho tým, že obchodníci s drogami sa neváhajú organizovať do ozbrojených skupín, ktoré vyvolávajú v mestách násilie.

74. Podľa môjho názoru existuje skutočný rozdiel medzi osobou, ktorá kupuje drogu pre vlastnú spotrebu, a narúša tak verejný poriadok, a osobou, ktorá je účastníkom ozajstnej

76. Skutočnosť, že Súdny dvor pripustil, že boj proti rozličným formám trestnej činnosti spojenej s konzumáciou alkoholu smeruje k ochrane vnútornej bezpečnosti³⁴, ma okrem iného v mojom názore utvrďuje. V už citovanom rozsudku Heinonen fínska vláda odôvodnila svoje opatrenie obmedzujúce dovoz alkoholu vo Fínsku, ktorá sa podstatne zvýšila, vyvolala najmä rozšírenie jazdy v stave opitosti, nárast násillia, ako aj vznik a šírenie čierneho trhu³⁵.

33 — Pozri rozsudky z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, a z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257.

34 — Pozri rozsudok Heinonen, už citovaný, bod 43.

35 — Tamže, bod 18.

77. Podľa môjho názoru je potrebné verejnú bezpečnosť chápať tak, že zahŕňa nielen bezpečnosť členského štátu a jeho inštitúcií, ale aj všetky opatrenia určené na zabránenie závažných zásahov do základných hodnôt ochrany jeho občanov.

78. Zdá sa mi teda, že dôvody, o ktorých sa Súdny dvor domnieva, že sú zahrnuté v pojme verejného poriadku, môžu tak rovnako dobre spadať pod pojem verejnej bezpečnosti.

79. Z toho však nevyplýva oslabenie záruk, ktoré rámcujú možnosti prijať rozhodnutie o vyhostení proti občanovi Únie.

80. Pokiaľ sa teda občan Únie zdržiaval na území hostiteľského členského štátu desať rokov predchádzajúcich rozhodnutiu o vyhostení, výlučne naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti v zmysle, v akom som tento pojem definoval v bode 77 týchto návrhov, môžu odôvodniť také rozhodnutie.

2. Pojem „naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti“ v zmysle článku 28 ods. 3 smernice 2004/38

81. Hoci Súdny dvor uznal, že mnohé záujmy sú naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu³⁶, pojem naliehavé dôvody nebol predmetom samostatnej definície.

82. Súdny dvor však už rozhodol, že opatrenie smerujúce k ochrane verejnej bezpečnosti je naliehavým dôvodom všeobecného záujmu³⁷, rovnako ako verejný poriadok a verejné zdravie.

83. Okrem toho je potrebné poznamenať, že článok 4 ods. 8 smernice 2006/123/ES³⁸ definuje pojem naliehavé dôvody ako „dôvody

36 — Pre príkladný zoznam pozri najmä: k poctivosti obchodných transakcií a ochrane spotrebiteľov rozsudok z 18. mája 1993, Yves Rocher, C-126/91, Zb. s. I-2361; ku koherencii daňového systému rozsudok z 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Zb. s. I-2107; k ochrane spotrebiteľov a spoločenského poriadku v oblasti hier rozsudok zo 6. marca 2007, Planica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, a k bezpečnosti na cestách rozsudok z 15. marca 2007, Komisia/Fínsko, C-54/05, Zb. s. I-2473.

37 — Pozri najmä rozsudok z 13. júna 2002, Sea-Land Service a Nedlloyd Lijnen, C-430/99 a C-431/99, Zb. s. I-5235, body 39 a 41.

38 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, s. 36).

uznané ako také v judikatúre Súdneho dvora [ktoré] zahŕňajú tieto dôvody: verejný poriadok, verejnú bezpečnosť [a] verejné zdravie“.

že také opatrenie môže byť z týchto dôvodov opodstatnené, iba ak je nevyhnutné na ochranu záujmov, k zaručeniu ktorých smeruje, a iba ak by nebolo možné dosiahnuť rovnaký výsledok menej prísnymi opatreniami⁴⁰.

84. Hoci je zo svojej samej podstaty dôvod verejnej bezpečnosti naliehavým dôvodom, myslím si, že cieľom použitia tohto zvratu je v skutočnosti zdôrazniť nevyhnutnú a úmernú povahu dôvodov, ktoré odôvodňujú predmetné vnútroštátne opatrenie.

85. Keď je totiž vnútroštátne opatrenie v rozpore so základnými slobodami, Súdny dvor sa vždy venoval prevereniu toho, či bolo toto opatrenie odôvodnené, či bolo potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa a či neexistovali iné, menej obmedzujúce opatrenia na dosiahnutie tohto cieľa.³⁹

86. V konkrétnom prípade opatrenia obmedzujúceho právo na pobyt a pohyb osoby z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti Súdny dvor rozhodol, že príslušné vnútroštátne orgány musia pristúpiť k posúdeniu kritéria proporcionality so zreteľom,

87. Príslušné vnútroštátne orgány teda musia pri hodnotení toho, kde sa nachádza spravodlivá rovnováha medzi prítomnými legitímnymi záujmami, brať do úvahy osobitnú právnu situáciu osôb vyplývajúcu z práva Únie a zo základnej povahy zásady slobodného pohybu osôb.⁴¹

88. Rovnako podľa článku 27 ods. 2 smernice 2004/38 iba osobné správanie dotknutej osoby musí byť dôvodom jej vyhostenia, pričom nemožno prijať zdôvodnenia priamo

39 — Pozri najmä v oblasti voľného pohybu tovaru rozsudok Boscher, už citovaný, body 22 a 23; v oblasti slobodného poskytovania služieb rozsudok Omega, už citovaný, bod 36, a v oblasti voľného pohybu osôb rozsudok Oteiza Olazabal, už citovaný, bod 43.

40 — Pozri rozsudok Oteiza Olazabal, už citovaný, bod 43. Pozri, pokiaľ ide o voľný pohyb kapitálu, rozsudok Église de scientologie, už citovaný, bod 18, a pokiaľ ide o voľný pohyb tovaru, rozsudok Omega, už citovaný, bod 36.

41 — Pozri rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 96. Pozri tiež oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu z 19. júla 1999 o osobitných opatreniach týkajúcich sa pohybu a pobytu občanov Únie, ktoré sú opodstatnené dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia [neoficiálny preklad] [KOM(1999) 372 v konečnom znení].

nespojené s konkrétnym dotknutým prípadom alebo týkajúce sa dôvodov všeobecnej prevencie.⁴²

odôvodnenia pri skúmaní proporcionality musí byť zvýšená.

89. Napokon, rovnako podľa tohto ustanovenia, hrozba pre verejnú bezpečnosť, ktorú vyvoláva toto správanie, musí byť skutočná⁴³. V tomto ohľade Súdny dvor rozhodol, že podmienka vzťahujúca sa na existenciu skutočnej hrozby musí byť v zásade splnená v okamihu, keď dochádza k vyhosteniu.⁴⁴

92. Okrem toho poznamenávam, že na základe článku 28 ods. 3 písm. b) smernice 2004/38 požievajú maloleté osoby rovnaký stupeň ochrany ako osoby, ktoré sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte desať rokov, ktoré predchádzali rozhodnutiu o vyhostení. Toto jasne ukazuje, že také rozhodnutie možno prijať iba výnimočne, so zohľadnením mimoriadnej závažnosti vytýkaného správania.

90. Ako som v bodoch 37 až 44 týchto návrhov už uviedol, táto smernica upravuje ochranu proti vyhosteniu, ktorej intenzita sa zvyšuje v závislosti od dĺžky pobytu občana Únie. Článok 28 ods. 3 uvedenej smernice predstavuje poslednú, a teda najsilnejšiu fázu ochrany.

93. Príslušnému vnútroštátnemu orgánu a prípadne vnútroštátnemu súdu teda prináleží uistiť sa o tom, že rozhodnutie o vyhostení občana Únie je presne odôvodnené v závislosti od skutkových okolností každého druhu a od závažnosti ohrozenia osôb.

91. Vzhľadom na umiestnenie tohto odseku v štruktúre článku 28 smernice 2004/38 a vzhľadom na dĺžku pobytu dotknutého občana Únie v hostiteľskom členskom štáte si teda myslím, že miera požadovaného

94. V tomto prípade, ktorý sa týka rozhodnutia o vyhostení uplatniteľného po vykonaní trestu, zastávam názor, že kritérium proporcionality nadobúda osobitný význam, ktorý vyžaduje, aby príslušný orgán vzal do úvahy

42 — Pozri najmä rozsudok Bonsignore, už citovaný, body 5 a 6.

43 — Pozri rozsudok Bouchereau, už citovaný, bod 28, a rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 44.

44 — Pozri rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, body 78 a 79.

skutkové okolnosti, ktoré osvedčujú, že prijaté rozhodnutie je takej povahy, že zabráni riziku recidívy.

95. Podľa môjho názoru musí tento orgán pri prijímaní rozhodnutia o vyhostení proti občanovi Únie pri uplynutí výkonu jeho trestu označiť, v čom toto rozhodnutie neškodí opätovnému začleneniu páchatela do spoločnosti. Jedine krok, ktorý súvisí s individualizáciou trestu, ktorého je pokračovaním, môže ochrániť záujmy tak dotknutej osoby, ako aj záujem Únie vo všeobecnosti. Aj keď je oslobodený páchatel vyhostený z členského štátu so zákazom návratu, ako občan Únie môže využiť svoju slobodu pohybu v ostatných členských štátoch. Je teda vo všeobecnom záujme, aby podmienky jeho oslobodenia boli takej povahy, aby ho odvrátili od páchania trestnej činnosti a v každom prípade, aby nevyvolávali riziko, že sa k nej opätovne vráti.

96. V spore vo veci samej sú kvalifikácia trestného činu a význam uloženého trestu ukazovateľmi, ktoré treba vziať do úvahy pri posúdení základnej povahy chráneného záujmu pre spoločnosť. Takisto uložený trest vo vzťahu k maximálnej výmere trestu a stupeň zapojenia P. Tsakouridisa do obchodu s omamnými látkami, v ktorých má tento trest pôvod, sú podľa mňa práve takými

objektívnymi informáciami, ktoré pomôžu vnútroštátnemu súdu určiť úroveň závažnosti jeho správania. Na druhej strane treba tiež na účely dosiahnutia spravodlivej rovnováhy zvážiť jednak osobnú situáciu P. Tsakouridisa, ako napríklad skutočnosť, že jeho rodinní príslušníci sa zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, že vykonáva hospodársku činnosť v tomto štáte a že má väzby so svojim štátom pôvodu, a jednak aj vzniknuté účinky, ktoré majú pomocné, poradenské a kontrolné opatrenia, ktoré sprevádzali jeho podmienené prepustenie na slobodu, na mieru znovuzačlenenia alebo riziko recidívy, alebo informácie, ktoré tieto opatrenia poskytujú. Zlyhanie takých opatrení by totiž mohlo odôvodniť zamýšľané vyhostenie.

97. V dôsledku toho som vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy názoru, že článok 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 treba vykladať v tom zmysle, že pod pojmom verejná bezpečnosť sa nerozumie iba v úzkom zmysle slova ohrozenie vnútornej alebo vonkajšej bezpečnosti hostiteľského členského štátu alebo ochrana jeho inštitúcií, ale že zahŕňa aj závažné ohrozenie takého základného záujmu spoločnosti, ako sú zásadné hodnoty ochrany jeho občanov, vymedzené týmto štátom prostredníctvom ním definovaných

prípadoch porušení právnych predpisov na účely ich ochrany.

rozhodnutiu o vyhostení bol prerušovaný opakovanou neprítomnosťou na tomto území a jeho návrat na uvedené územie je dôsledkom súdneho rozhodnutia.

98. Príslušnému vnútroštátnemu orgánu, ktorý prijíma rozhodnutie o vyhostení, prináleží, aby ho presne odôvodnil v závislosti od skutkových a právnych okolností, ktoré charakterizujú splnenie týchto kritérií.

99. Okrem toho, keď je – ako v tejto veci – rozhodnutie o vyhostení prijaté po vykonaní trestu, príslušný vnútroštátny orgán musí uviesť, v čom toto rozhodnutie nie je v rozpore s funkciou trestu spočívajúcou v opätovnom začlenení odsúdeného do spoločnosti.

101. Výhoda tejto ochrany je totiž na základe článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 podmienená prítomnosťou na území hostiteľského členského štátu počas desiatich rokov, ktoré predchádzali rozhodnutiu o vyhostení. Tento článok však nič neuvádza o následkoch, ktoré môže mať na výhodu zvýšenej ochrany neprítomnosť na tomto území počas uvedeného obdobia.

C — O podmienke dĺžky pobytu

100. Svojou druhou, treťou a štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade usiluje zistiť, či P. Tsakouridis môže využívať zvýšenú ochranu, hoci jeho pobyt na nemeckom území počas desiatich rokov predchádzajúcich

102. Vnútroštátny súd sa teda pýta, či je potrebné analogicky uplatniť podmienky priznania a straty práva na trvalý pobyt upravené v článku 16 tejto smernice.

103. Nadobudnutiu zvýšenej ochrany by tak nebránila dočasná neprítomnosť, ktorej trvanie by nepresiahlo spolu šesť mesiacov ročne⁴⁵, a zvýšenú ochranu možno odobrať iba v prípade neprítomnosti v hostiteľskej krajine počas obdobia dlhšieho ako dva za sebou idúce roky⁴⁶.

104. Názory vlád členských štátov, ktoré predložili písomné pripomienky v tejto veci, sa v tomto bode rozchádzajú.

105. Podľa dánskej a maďarskej vlády dočasná neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu nemá vplyv, ak väzby s týmto štátom nie sú prerušené. Podľa dánskej vlády by sa analogicky mohol uplatniť článok 16 ods. 4 smernice 2004/38, zatiaľ čo podľa maďarskej vlády by toto ustanovenie mohlo zohrávať signalizačnú úlohu pri posudzovaní straty väzby s hostiteľským členským štátom.

106. Vláda Spojeného kráľovstva zastáva názor, že občan Únie má výhodu zvýšenej ochrany vtedy, keď získal právo trvalého pobytu na území hostiteľského členského štátu po päťročnom období pobytu a keď sa následne legálne zdržiaval v tomto štáte počas ďalších piatich rokov.

107. Podľa belgickej vlády analogický výklad použiť nemožno. Je názoru, že len čo občan Únie opustil územie hostiteľského členského štátu, stráca právo na zvýšenú ochranu, pričom sa netoleruje žiadna výnimka.

108. Poľská vláda aj Európska komisia sa taktiež domnievajú, že analogické uplatnenie článku 16 ods. 4 smernice 2004/38 nie je možné. Podľa poľskej vlády možno stratu zvýšenej ochrany odôvodniť iba prerušením všetkých väzieb s hostiteľským členským štátom. Komisia sa domnieva, že je potrebné preskúmať, či sa centrum záujmov občana Únie stále nachádza na území hostiteľského členského štátu. Krátkodobá neprítomnosť by teda nemala mať vplyv na výpočet lehoty.

45 — Pozri článok 16 ods. 3 smernice 2004/38.

46 — Pozri článok 16 ods. 4 tejto smernice.

109. Podľa môjho názoru vzhľadom na štruktúru článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 ho nemožno vykladať analogicky k článku 16 ods. 4 tejto smernice. Myslím si, že rozhodujúcim bude zachovanie pevnej väzby s hostiteľským členským štátom.

110. Ako je uvedené vyššie, znenie článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 nespresňuje, aký by bol dôsledok neprítomnosti v hostiteľskom členskom štáte pre výhodu alebo stratu zvýšenej ochrany.

111. Podľa ustálenej judikatúry, ak znenie niektorého ustanovenia práva Únie samo osebe neumožňuje presne určiť, ako ho treba chápať, je potrebné vykladať ho s prihliadnutím na systém a ciele právnej úpravy, ktorej je súčasťou⁴⁷.

47 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. apríla 2009, Falco Privatstiftung Rabitsch, C-533/07, Zb. s. I-3327, body 19 a 20. Pozri tiež rozsudky zo 17. novembra 1983, Merck, 292/82, Zb. s. 3781, bod 12; zo 14. júna 2001, Kvaerner, C-191/99, Zb. s. I-4447, bod 30, a zo 14. decembra 2006, ASML, C-283/05, Zb. s. I-12041, body 16 a 22.

112. V dôsledku toho je potrebné odpovedať na otázky položené vnútroštátnym súdom s prihliadnutím na kontext, do ktorého patrí predmetné ustanovenie, ako aj štruktúra a ciele smernice 2004/38.

113. Občianstvo Únie udeľuje každému jej občanovi základné právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov⁴⁸. Cieľom uvedenej smernice je zjednodušiť a posilniť toto právo⁴⁹ tak, aby pohyb občanov Únie medzi členskými štátmi prebiehal za podobných podmienok, aké sú podmienky občanov členského štátu, ktorí sa pohybujú a menia bydlisko alebo činnosť vnútri vlastného štátu⁵⁰.

114. Normotvorca Únie chce zabezpečiť, aby sa občania Únie mohli po niekoľkoročnom pobyte na území iného členského štátu, ako je ich členský štát pôvodu, cítiť v uvedenom členskom štáte skutočne integrovaní.

48 — Pozri odôvodnenie č. 1 smernice 2004/38.

49 — Pozri odôvodnenie č. 3 smernice 2004/38.

50 — Pozri návrh smernice uvedený v poznámke pod čiarou č. 8.

115. Keďže vyhostenie z hostiteľského členského štátu by mohlo týchto občanov vážne poškodiť, normotvorca Únie zaviedol, ako bolo uvedené vyššie, mechanizmus ochrany proti vyhosteniu založený na zásade proporcionality⁵¹.

lade s článkom 28 ods. 2 smernice 2004/38. Napokon na základe článku 28 ods. 3 písm. a) tejto smernice, ak sa občan Únie zdržiaval na území hostiteľského členského štátu desať rokov, ktoré predchádzali rozhodnutiu o vyhostení, toto rozhodnutie môže byť založené iba na naliehavých dôvodoch verejnej bezpečnosti.

116. Keďže dĺžka pobytu je činiteľom integrácie, normotvorca Únie naformuloval článok 28 smernice 2004/38 tak, že čím je pobyt na území hostiteľského členského štátu dlhší, tým sú dôvody, pre ktoré tento štát môže prijať rozhodnutie o vyhostení, prísnejšie.

118. Pripomínam, že čím je integrácia občanov Únie z hľadiska trvania ich pobytu v tomto štáte do hostiteľského členského štátu silnejšia, tým silnejšia musí byť ochrana proti vyhosteniu⁵³.

119. Zdá sa mi teda, že medzi stupňom integrácie do uvedeného štátu a stupňom priznanej ochrany existuje súvislosť.

117. Podľa článku 28 ods. 1 tejto smernice totiž môže hostiteľský členský štát prijať rozhodnutie o vyhostení proti občanovi Únie, ktorý nemá právo trvalého pobytu⁵², z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Občan Únie, ktorý získal právo trvalého pobytu, môže byť predmetom takého rozhodnutia iba z vážnych dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti v sú-

120. Normotvorca Únie vychádzal z predpokladu, podľa ktorého dlhá doba pobytu na území hostiteľského členského štátu odhaľuje silnú integráciu. Preto sa domnievam, že po

51 — Pozri odôvodnenie č. 23 smernice 2004/38.

52 — Pripomínam, že na základe článku 16 ods. 1 uvedenej smernice sa právo na trvalý pobyt nadobúda po nepretržitom pobyte v trvaní piatich rokov na území hostiteľského členského štátu.

53 — Pozri odôvodnenie č. 24 smernice 2004/38.

prinajmenšom desaťročnej prítomnosti na území hostiteľského členského štátu existuje predpoklad úplnej integrácie.

alebo z dôvodov dovolenky by nemala ovplyvniť lehotu vyžadovanú na poslednej úrovni ochrany proti vyhosteniu. Taká neprítomnosť totiž podľa môjho názoru nemôže narušiť pevnú väzbu, ktorá spája občana Únie a hostiteľský členský štát.

121. Taká úroveň integrácie vyžadovaná v poslednej fáze ochrany proti vyhosteniu by podľa môjho názoru netolerovala neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu, ktorá by mohla prerušiť pevnú väzbu medzi občanom Únie a týmto štátom.

122. Na občanovi Únie by sa však nemal vyvíjať úplný zákaz neprítomnosti. Bolo by totiž v rozpore s cieľom voľného pohybu osôb, ku ktorému smeruje smernica 2004/38⁵⁴, odrádzať občanov Únie od využívania slobody pohybu z toho dôvodu, že jednoduchá neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu by mohla mať vplyv na ich právo na zvýšenú ochranu proti vyhosteniu.

124. Zastávam naopak názor, že neprítomnosť v trvaní viac ako šesťnásť mesiacov, o akú ide v tejto veci, môže spôsobiť stratu výhody zvýšenej ochrany priznanej na základe článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38, a že preto nemožno analogicky uplatniť článok 16 ods. 4 tejto smernice.

123. V dôsledku toho si myslím, že dočasná neprítomnosť z dôvodov výkonu povolania

125. V tejto veci vnútroštátny súd uvádza, že P. Tsakouridis bol mimo nemeckého územia prvý raz od marca 2004 do polovice októbra 2004, teda približne šesť a pol mesiaca, a druhý raz od polovice októbra 2005 do marca 2007, teda o čosi viac ako šesťnásť mesiacov.

54 — Pozri odôvodnenie č. 2 tejto smernice.

126. Čo sa týka prvej neprítomnosti P. Tsakouridisa, zo spisu vyplýva, že tento bol neprítomný preto, aby vykonával, ako sa zdá, sezónne zamestnanie v Grécku.

preukazuje, že občan Únie sa usadil v inom členskom štáte, a preto väzba, ktorá ho spája s hostiteľským členským štátom, už nie je natoľko pevná, ba čo viac, môže byť úplne prerušená.

127. Myslím si, že možno pripustiť, že neprítomnosť z takého dôvodu nemala vplyv na lehotu vyžadovanú na získanie zvýšenej ochrany upravenej v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38. Podľa môjho názoru by teda bolo potrebné overiť, či väzba, ktorá viaže dotknutého občana Únie s hostiteľským členským štátom, je stále natoľko pevná, a to overením si napríklad toho, či si pri návrate na územie tohto štátu zachoval väzby s jeho rodinnými príslušníkmi tiež usadenými v uvedenom štáte, či si tam ponechal miesto pobytu alebo tiež, či v primeranom čase začal výkon trvalej pracovnej činnosti.

129. Vzhľadom na vyššie uvedené sa mi zdá byť ťažko predstaviteľné, aby sa P. Tsakouridis mohol dovoliavať zvýšenej ochrany podľa článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38.

128. Naopak druhá neprítomnosť P. Tsakouridisa od polovice októbra 2005 do mesiaca marca 2007, ktorá bola prerušená nie z jeho vôle, ale preto, lebo sa stal predmetom núteného návratu na územie hostiteľského členského štátu po súdnom rozhodnutí, vyvolala prerušenie lehoty desiatich rokov. Myslím si totiž, že taká neprítomnosť v skutočnosti

130. Okrem toho treba zdôrazniť, že občania Únie nie sú bez ohľadu na dĺžku pobytu v hostiteľskom členskom štáte zbavení ochrany proti vyhosteniu⁵⁵. Článok 32 ods. 1 tejto smernice ďalej stanovuje, že osoby, ktoré sú predmetom rozhodnutia o vylúčení z územia, môžu podať žiadosť o zrušenie príkazu vylúčenia po primeranom období a v každom prípade po troch rokoch od vymoženého konečného príkazu vylúčenia, pričom toto

55 — Pozri článok 28 ods. 1 a 2 smernice 2004/38.

vylúčenie nemožno v žiadnom prípade vysloviť na doživotie⁵⁶.

131. Vzhľadom na vyššie uvedené si myslím, že článok 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 treba vykladať v tom zmysle, že dočasná neprítomnosť ktorá neohrozuje pevnú väzbu spájajúcu občana Únie s hostiteľským členským štátom, čo je okolnosť, ktorej overenie prináleží vnútroštátnemu súdu, vo všeobecnosti

nemá vplyv na výpočet lehoty desiatich rokov vyžadovaných v tomto článku.

132. Naopak neprítomnosť v trvaní viac ako šesťnásť mesiacov na území hostiteľského členského štátu, ktorá, ako je v tejto veci, skončila až núteným návratom občana Únie po rozhodnutí súdu prijatým príslušnými orgánmi tohto štátu, môže mať za následok stratu výhody zvýšenej ochrany upravenej v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 pre tohto občana, pretože sa prejavuje narušením pevnej väzby spájajúcej občana s uvedeným štátom, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.

V — Návrh

133. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg odpovedal takto:

„Článok 28 ods. 3 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa

⁵⁶ — Pozri odôvodnenie č. 27 uvedenej smernice. Pozri tiež rozsudok Calfa, už citovaný, body 18 a 29.

pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov treba vykladať v tom zmysle, že:

- pod pojmom verejná bezpečnosť sa nerozumie iba v úzkom zmysle slova ohrozenie vnútornej alebo vonkajšej bezpečnosti hostiteľského členského štátu alebo ochrana jeho inštitúcií, ale aj závažné ohrozenie takeého základného záujmu spoločnosti, ako sú zásadné hodnoty ochrany jeho občanov, vymedzené týmto štátom prostredníctvom ním definovaných prípadov porušení právnych predpisov na účely ich ochrany,

- je úlohou príslušného vnútroštátneho orgánu, ktorý prijíma rozhodnutie o vyhostení, aby ho presne odôvodnil v závislosti od skutkových a právnych okolností, ktoré platia pre splnenie týchto kritérií,

- pokiaľ je, ako v tejto veci, rozhodnutie o vyhostení prijaté po vykonaní trestu, príslušný vnútroštátny orgán musí uviesť, v čom nie je toto rozhodnutie v rozpore s funkciou trestu spočívajúcou v opätovnom začlenení odsúdeného do spoločnosti,

- dočasná neprítomnosť, ktorá neohrozuje pevnú väzbu spájajúcu občana Únie s hostiteľským členským štátom, čo je okolnosť, ktorú má overiť vnútroštátny súd, nemá vplyv na výpočet lehoty desiatich rokov požadovaných v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38,

- neprítomnosť v trvaní viac ako šesťnásť mesiacov na území hostiteľského členského štátu, ktorá, ako v tejto veci, skončila až núteným návratom občana Únie po rozhodnutí súdu prijatým príslušnými orgánmi tohto štátu, môže mať za následok stratu výhody zvýšenej ochrany upravenej v článku 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38 pre tohto občana, pretože sa prejavuje narušením pevnej väzby spájajúcej občana s uvedeným štátom, čo prináleží posúdiť vnútroštátnemu súdu.“