



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 22. júna 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Články 20 a 21 ZFEÚ – Smernica 2004/38/ES – Právo občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov – Rozhodnutie o ukončení pobytu dotknutej osoby z dôvodov verejného poriadku – Preventívne opatrenia na zabránenie akémukoľvek riziku úteku dotknutej osoby počas lehoty stanovenej tejto osobe na odchod z územia hostiteľského členského štátu – Vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú podobné ustanoveniam, aké sa uplatňujú na štátnych príslušníkov tretích krajín podľa článku 7 ods. 3 smernice 2008/115/ES – Maximálne obdobie zaistenia na účely odsunu – Vnútroštátne ustanovenie, ktoré je rovnaké s ustanovením, aké sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín“

Vo veci C-718/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Cour constitutionnelle (Ústavný súd, Belgicko) z 18. júla 2019 a doručený Súdnemu dvoru 27. septembra 2019, ktorý súvisí s konaním:

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,

Ligue des Droits de l'Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

proti

Conseil des ministres,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (spravodajca) a N. Piçarra, sudcovia M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi a I. Jarukaitis,

generálny advokát: A. Rantos,

* Jazyk konania: francúzština.

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. novembra 2020,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL a Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, v zastúpení: M. Van den Broeck, advocaat, a P. Delgrange a S. Benkhelifa, avocates,
- belgická vláda, v zastúpení: L. Van den Broeck, M. Jacobs a C. Pochet, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci D. Matray, C. Decordier, S. Matray, C. Piront, avocats, a T. Bricout, advocaat,
- dánska vláda, v zastúpení: J. Nymann-Lindgren, P. Jespersen a M. S. Wolff, splnomocnení zástupcovia,
- španielska vláda, v zastúpení: J. Rodríguez de la Rúa Puig, splnomocnený zástupca,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: A. Azéma a E. Montaguti, splnomocnené zástupkyne,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 10. februára 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 20 a 21 ZFEÚ, ako aj smernice 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. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Ordre des barreaux francophones et germanophone, Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL a Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL a Conseil des ministres (Rada ministrov, Belgicko) vo veci vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá uplatňuje na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na jednej strane opatrenia podobné tým, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov tretích krajín, aby sa zabránilo akémukoľvek riziku úteku týchto štátnych príslušníkov počas lehoty, ktorá im bola poskytnutá na odchod z územia hostiteľského členského štátu v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o návrate, a na druhej strane maximálne obdobie zaistenia na účely vyhostenia, ktoré je rovnaké ako obdobie, ktoré sa uplatňuje na uvedených štátnych príslušníkov.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/38

3 Odôvodnenia 1 až 3 a 31 smernice 2004/38 znejú takto:

- „(1) občianstvo v Únii udeľuje každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v Zmluve o [FEÚ] a opatrení prijatých na tento účel;
- (2) voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, ktorý vytvára oblasť bez vnútorných hraníc, kde je sloboda zabezpečená v súlade s ustanoveniami Zmluvy o [FEÚ];
- (3) občianstvo Únie by malo byť základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov, keď uplatňujú svoje právo na voľný pohyb a pobyt. Je preto potrebné, aby sa kodifikovali a preskúmali existujúce nástroje spoločenstva, ktoré sa oddelene zaoberajú pracovníkmi, samostatne zárobkovo činnými osobami a tiež študentmi a inými neaktívnymi osobami, aby sa zjednodušilo a posilnilo právo všetkých občanov Únie na voľný pohyb a pobyt;

...

- (31) táto smernica rešpektuje základne práva a slobody a dodržiava princípy uznané najmä Chartou základných práv Európskej únie...“

4 Článok 3 tejto smernice s názvom „Oprávnené osoby“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.“

5 Článok 4 uvedenej smernice s názvom „Právo výstupu“ v odseku 1 stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.“

6 Podľa článku 27 tej istej smernice s názvom „Všeobecné zásady“:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca.

Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa [samy osebe] nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.

...

4. Členský štát, ktorý vydal pas alebo preukaz totožnosti, umožní držiteľovi takéhoto dokladu, ktorý bol vyhostený z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia z iného členského štátu, aby opätovne vstúpil na jeho územie bez akýchkoľvek formalít, a to aj v prípade, že daný doklad už nie je viac platný alebo štátna príslušnosť držiteľa je spochybnená.“

7 Článok 30 smernice 2004/38, nazvaný „Oznámenie o rozhodnutiach“, stanovuje:

„1. Dané osoby dostanú písomné oznámenie o akýchkoľvek rozhodnutiach prijatých podľa článku 27 ods. 1 tak, aby boli schopné porozumieť ich obsahu a dôsledkom pre nich.

...

3. Takéto oznámenie uvádza súd alebo správny úrad, na ktorom môže daná osoba podať odvolanie, časový limit na podanie odvolania a prípadne čas, do kedy musí daná osoba opustiť územie členského štátu. Okrem riadne zdôvodnených súrnych prípadov, čas na opustenie územia nie je kratší ako jeden mesiac od dátumu oznámenia.“

Smernica 2008/115/ES

8 Odôvodnenia 2, 4 a 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98), znejú:

„(2) Európska rada na zasadnutí 4. a 5. novembra 2004 v Bruseli [(Belgicko)] vyzvala na zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.

...

(4) Je potrebné stanoviť jasné, transparentné a spravodlivé pravidlá na zabezpečenie efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky.

...

(24) Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie.“

9 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet úpravy“, stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva [Únie] a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.“

10 Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, v odseku 3 stanovuje:

„Táto smernica sa neuplatňuje na osoby, ktoré požívajú [právo] na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc.“

11 Článok 6 tej istej smernice, nazvaný „Rozhodnutie o návrate“, v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.“

12 Článok 7 smernice 2008/115 s názvom „Dobrovoľný odchod“ vo svojom odseku 3 stanovuje:

„Počas lehoty na dobrovoľný odchod sa môžu uložiť určité povinnosti s cieľom vyhnúť sa riziku úteku, ako napríklad pravidelné hlásenie sa príslušným orgánom, zloženie primeranej finančnej zábezpeky, predloženie dokladov alebo povinnosť zdržiavať sa na určitom mieste.“

13 Kapitola IV tejto smernice, nazvaná „Zaistenie na účely odsunu“, obsahuje články 15 až 18 uvedenej smernice.

14 Podľa článku 15 tej istej smernice, nazvaného „Zaistenie“:

„1. Pokiaľ sa v osobitnom prípade nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia, členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď:

a) existuje riziko úteku, alebo

b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou.

...

5. Zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

6. Členské štáty môžu lehotu zaistenia uvedenú v odseku 5 predĺžiť len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov v súlade s vnútroštátnym právom, v prípadoch, keď je napriek všetkým ich primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie:

- a) z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo
- b) z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.“

Belgické právo

- 15 Článok 44b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostovaní cudzincov) (*Moniteur belge* z 31. decembra 1980, s. 14584), v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti veci samej (ďalej len „zákon z 15. decembra 1980“), stanovuje:

„§ 1 Ak občan Únie alebo jeho rodinný príslušník nemá alebo už nemá právo na pobyt na území, minister alebo ním poverená osoba môže voči nemu podľa článku 7 prvého odseku vydať príkaz na opustenie územia.

Ak minister alebo ním poverená osoba zamýšľa vydať príkaz na opustenie územia, zohľadní dĺžku pobytu občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka na území kráľovstva, jeho vek, zdravotný stav, rodinnú a ekonomickú situáciu, sociálnu a kultúrnu integráciu v kráľovstve a intenzitu jeho väzieb s krajinou pôvodu.

§ 2 V príkaze na opustenie územia vydanému občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi sa uvedie lehota, dokedy je tento povinný opustiť územie kráľovstva. Okrem riadne zdôvodnených súrnych prípadov nesmie byť lehota na opustenie územia kratšia ako jeden mesiac od oznámenia rozhodnutia.

Lehotu uvedenú v prvom odseku môže minister alebo ním poverená osoba predĺžiť, ak:

- 1° dobrovoľný návrat sa nemôže uskutočniť v uvedenej lehote, alebo
- 2° to odôvodňujú okolnosti viažuce sa na situáciu dotknutej osoby.

Žiadosť o predĺženie lehoty na opustenie územia kráľovstva musí podať občan Únie alebo jeho rodinný príslušník ministrovi alebo ním poverenej osobe.“

- 16 Články 28 až 31 loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (zákon z 24. februára 2017, ktorým sa mení zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostovaní cudzincov s cieľom posilniť ochranu verejného poriadku a národnej bezpečnosti) (*Moniteur belge* z 19. apríla 2017, s. 51890) (ďalej len „zákon z 24. februára 2017“), doplnili do zákona z 15. decembra 1980 články 44c až 44f, ktoré znejú:

„Článok 44c. Kým plynie lehota uvedená v článku 44b, nemožno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka nútene vyhostiť.

V snahe zabrániť akémukoľvek riziku úteku počas lehoty uvedenej v článku 44b možno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka donútiť splniť preventívne opatrenia. Tieto opatrenia je oprávnený určiť kráľ prostredníctvom nariadenia prerokovaného v Conseil des ministres (Rada ministrov).

Článok 44d. § 1 Minister alebo ním poverená osoba prijme všetky opatrenia potrebné na vykonanie príkazu na opustenie územia v prípade, že:

- 1° občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi nebola poskytnutá žiadna lehota na opustenie územia kráľovstva,
- 2° občan Únie alebo jeho rodinný príslušník neopustil územie kráľovstva v lehote, ktorá mu bola poskytnutá,
- 3° pred uplynutím lehoty na opustenie územia kráľovstva občan Únie alebo jeho rodinný príslušník predstavuje riziko úteku, nedodrжал uložené preventívne opatrenia alebo predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.

§ 2 V prípade, že sa občan Únie alebo jeho rodinný príslušník proti svojmu vyhosteniu bráni alebo u neho existuje riziko, že bude pri svojom vyhostovaní nebezpečný, vykoná sa jeho nútený návrat, v prípade potreby s eskortou. Možno teda voči nemu použiť donucovacie prostriedky v súlade s článkami 1 a 37 loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (zákon z 5. augusta 1992 o úlohách polície) [(*Moniteur belge* z 22. decembra 1992, s. 27124)].

Ak sa vyhostenie vykonáva letecky, prijímú sa opatrenia v súlade so všeobecnými pokynmi k bezpečnostným predpisom na spoločné letecké odsuny, ktoré tvoria prílohu k [rozhodnutiu Rady 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov (Ú. v. EÚ L 261, 2004, s. 28; Mim. vyd. 19/007, 78)].

§ 3 Kráľ prostredníctvom nariadenia prerokovaného v Conseil des ministres (Rada ministrov) určí orgán poverený zabezpečením dohľadu nad nútenými návratmi a určí podmienky tohto dohľadu. Tento orgán je nezávislý od orgánov príslušných v oblasti vyhostovania.

Článok 44e. V prípade, že to okolnosti danej veci odôvodňujú, minister alebo ním poverená osoba môže vyhostenie dočasne odložiť. Dotknutú osobu o tom upovedomí.

Na to, aby sa predišlo akémukoľvek riziku úteku, možno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka donútiť splniť preventívne opatrenia. Tieto opatrenia je oprávnený určiť kráľ prostredníctvom nariadenia prerokovaného v Conseil des ministres (Rada ministrov).

Minister alebo ním poverená osoba môže v rovnakých prípadoch občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi nariadiť miesto pobytu na čas nevyhnutný na vykonanie tohto opatrenia.

Článok 44f. § 1 Ak si to vyžadujú dôvody verejného poriadku, národnej bezpečnosti alebo verejného zdravia a pokiaľ nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie opatrenia, možno občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na účely zabezpečenia výkonu opatrenia vyhostenia zaistiť na čas nevyhnutne potrebný na vykonanie tohto opatrenia, pričom doba zaistenia nesmie presiahnuť dva mesiace.

Minister alebo ním poverená osoba však môže dobu tohto zaistenia predĺžiť o dva mesiace v prípade, keď boli kroky potrebné na vyhostenie cudzinca podniknuté do siedmich pracovných dní od zaistenia občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, keď sa v nich pokračuje s náležitou starostlivosťou a keď naďalej existuje možnosť, že dotknutá osoba bude v primeranej lehote účinne vyhostená.

Po prvom predĺžení môže byť rozhodnutie o predĺžení doby zaistenia prijaté iba ministrom.

Po piatich mesiacoch musí byť občan Únie alebo jeho rodinný príslušník prepustený na slobodu. V prípade, že si to vyžaduje zachovanie verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, možno zaistenie predĺžiť vždy o jeden mesiac, pričom však celková doba tohto zaistenia nesmie presiahnuť osem mesiacov.

§ 2 Občan Únie alebo jeho rodinný príslušník uvedený v § 1 môže proti rozhodnutiu o jeho zaistení podať opravný prostriedok podľa článku 71 a nasl.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 17 Na Cour constitutionnelle (Belgicko) boli podané dve žaloby o úplné alebo čiastočné zrušenie zákona z 24. februára 2017, pričom prvú podal Ordre des barreaux francophones et germanophone a druhú podali Association pour le droit des Étrangers, la Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l'Homme, ako aj Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Tieto dve súvisiace veci vnútroštátny súd spojil na účely ďalšieho konania.
- 18 Podľa informácií poskytnutých v rozhodnutí vnútroštátneho súdu má tento zákon za cieľ zabezpečiť účinnú politiku vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov tým, že zabezpečí, aby bola táto politika humánna a úplne rešpektovala ich základné práva a dôstojnosť. Ustanovenia uvedeného zákona, ktorých cieľom je tiež zaručiť občanom Únie a ich rodinným príslušníkom režim vyhostenia, ktorý nebude menej priaznivý ako režim, ktorý požívajú štátni príslušníci tretích krajín, tak umožňujú objasniť opatrenia, ktoré možno prijať voči občanom Únie a ich rodinným príslušníkom na účely zabezpečenia ich vyhostenia z belgického územia.
- 19 V prvom rade má tento súd pochybnosti o zlučiteľnosti s právom Únie vnútroštátnych ustanovení, ktoré stanovujú možnosť uložiť preventívne opatrenia občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi, voči ktorému bol vydaný príkaz na opustenie belgického územia z dôvodov verejného poriadku počas lehoty stanovenej na opustenie tohto územia alebo počas predĺženia tejto lehoty, aby sa predišlo akémukoľvek riziku úteku dotknutej osoby. Tieto ustanovenia splnomocňujú kráľa na určenie týchto opatrení nariadením prerokovaným v Rade ministrov a stanovujú, že príslušný minister (ďalej len „minister“) alebo ním poverená osoba môže nariadiť dotknutej osobe miesto pobytu v prípade, ak je vyhostenie dočasne odložené.
- 20 Žalobcovia vo veci samej najmä tvrdia, že právo Únie bráni uloženiu opatrení občanom Únie a ich rodinným príslušníkom s cieľom vyhnúť sa riziku ich úteku počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu alebo počas predĺženia tejto lehoty.
- 21 V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že smernica 2008/115, ktorá je uplatniteľná len na štátnych príslušníkov tretích krajín, stanovuje možnosť uložiť takéto opatrenia, zatiaľ čo smernica 2004/38 uplatniteľná na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v tejto súvislosti neobsahuje

nijké ustanovenia. Podľa prípravných prác týkajúcich sa vnútroštátnych ustanovení, o ktoré ide vo veci samej, ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku ich úteku, nepredstavujú prebratie smernice 2008/115 do belgického práva, ale značne sa ňou inšpirujú.

- 22 Dotknuté opatrenia sa bez ohľadu na ich povahu nevyhnutne dotýkajú práv a slobôd dotknutého občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, pretože ich cieľom je práve predísť jeho úteku, a teda jeho prípadnému odchodu do iného členského štátu, a v konečnom dôsledku zabezpečiť jeho nútený odchod z belgického územia.
- 23 Je pravda, že z judikatúry Súdneho dvora vyplývajúcej z rozsudku zo 14. septembra 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684), vyplýva, že právo Únie nebráni tomu, aby rozhodnutie o vyhostení občana Únie bolo prijaté tými istými orgánmi a v rámci toho istého konania ako rozhodnutie o návrate štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území daného štátu, ak opatrenia na prebratie smernice 2004/38 do vnútroštátneho práva sú pre tohto občana Únie priaznivejšie. Cieľom vnútroštátnych ustanovení, o ktoré ide vo veci samej, však nie je určiť orgán príslušný na prijatie rozhodnutia o vyhostení občanov Únie a ich rodinných príslušníkov a neobsahujú ani procesné ustanovenia, ale týkajú sa obmedzení základných práv občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktoré nie sú stanovené smernicou 2004/38.
- 24 V dôsledku toho má vnútroštátny súd pochybnosti o analogickej uplatniteľnosti ustanovení smernice 2008/115 týkajúcich sa opatrení na zabránenie rizika úteku v prípade vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny na občanov Únie.
- 25 V druhom rade sa vnútroštátny súd pýta na zlučiteľnosť s právom Únie vnútroštátnych ustanovení, ktoré umožňujú zaistiť občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení prijatému z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti s cieľom zabezpečiť výkon tohto rozhodnutia, a to najmä počas obdobia najviac osem mesiacov, ak si ochrana verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti vyžaduje pokračovanie takéhoto zaistenia.
- 26 Žalobcovia vo veci samej proti dotknutému vnútroštátnemu ustanoveniu najmä namietajú, že stanovuje doby zaistenia, ktoré sú príliš dlhé, a teda neprimerané, a že nestanovuje jasné kritériá umožňujúce objektívne určiť čas potrebný na vykonanie rozhodnutia o vyhostení a v čom spočíva starostlivé zaobchádzanie zo strany orgánu povereného výkonom tohto rozhodnutia.
- 27 Vnútroštátny súd uvádza, že dotknuté vnútroštátne ustanovenie preberá pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov režim stanovený vnútroštátnym právom pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Toto ustanovenie tak zavádza zaobchádzanie s občanmi Únie a s ich rodinnými príslušníkmi, ktoré je rovnaké ako so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, predovšetkým pokiaľ ide o maximálnu dobu zaistenia na účely vyhostenia dotknutej osoby.
- 28 Okrem toho sa nastoľuje otázka, či je vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej zlučiteľná so slobodou pohybu, ktorú občanom Únie a ich rodinným príslušníkom zaručujú články 20 a 21 ZFEÚ a ustanovenia smernice 2004/38, z ktorých možno vyvodiť, že doba zaistenia je obmedzená na čas nevyhnutne potrebný na vykonanie rozhodnutia o vyhostení.

29 Za týchto podmienok Cour constitutionnelle (Ústavný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa právo Únie a presnejšie články [20 a 21 ZFEÚ] a [smernica 2004/38] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov uplatňuje ustanovenia podobné tým, ktorými sa vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín preberá článok 7 ods. 3 [smernice 2008/115], t. j. ustanovenia, ktoré dovoľujú donútiť občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, aby dodržal preventívne opatrenia s cieľom zabrániť akémukoľvek riziku úteku, kým plynie lehota, ktorá mu bola poskytnutá na opustenie územia v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o ukončení práva na pobyt z dôvodov verejného poriadku, alebo kým plynie predĺženie tejto lehoty?
2. Má sa právo Únie a presnejšie články [20 a 21 ZFEÚ] a [smernica 2004/38] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí nespĺnili rozhodnutie o ukončení práva na pobyt prijaté z dôvodu verejného poriadku alebo bezpečnosti štátu, uplatňuje rovnaké ustanovenie, aké sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín v tej istej situácii, pokiaľ ide o maximálnu dobu zadržania na účely vyhostenia, t. j. osem mesiacov?“

O prejudiciálnych otázkach

30 Svojimi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 20 a 21 ZFEÚ, ako aj smernica 2004/38 majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave:

- ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo voči nim prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo počas predĺženia tejto lehoty, uplatňuje ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku týchto občanov, ktoré sú podobné ustanoveniam, ktoré, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, majú za cieľ prebrať do vnútroštátneho práva článok 7 ods. 3 smernice 2008/115, a
- ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí po uplynutí stanovenej lehoty alebo predĺženia tejto lehoty nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení, ktoré bolo voči nim prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, uplatňuje opatrenie zaistenia v maximálnej dĺžke osem mesiacov na účely vyhostenia, pričom táto dĺžka je rovnaká ako dĺžka, ktorá sa uplatňuje vo vnútroštátnom práve na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nevyhoveli rozhodnutiu o návrate prijatému z takýchto dôvodov podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115.

31 Na úvod treba pripomenúť, že podľa článku 27 ods. 1 smernice 2004/38 členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov najmä z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Hoci sa položené otázky týkajú situácií, v ktorých je rozhodnutie o vyhostení prijaté na základe tohto ustanovenia, netýkajú sa napriek tomu preskúmania takéhoto rozhodnutia z hľadiska práva Únie, ale preskúmania opatrení na zabezpečenie jeho výkonu.

32 Po tomto spresnení treba pri odpovedi na položené otázky v prvom rade preskúmať, či články 20 a 21 ZFEÚ, ako aj smernica 2004/38 bránia samotnej skutočnosti stanovenia vnútroštátnych ustanovení uplatniteľných v rámci výkonu rozhodnutia o vyhostení občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorých obsah je rovnaký alebo podobný ustanoveniam, ktorých cieľom je prebrať do vnútroštátneho práva smernicu 2008/115 o návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území. Ak to tak nie je, bude potrebné v druhom rade posúdiť, či osobitné opatrenia stanovené ustanoveniami, o ktoré ide vo veci samej, môžu predstavovať obmedzenia voľného pohybu a pobytu, a prípadne v treťom rade, či takéto obmedzenia môžu byť odôvodnené.

O uplatňovaní vnútroštátnych ustanovení, ktorých obsah je rovnaký alebo podobný ustanoveniam uplatniteľným na štátnych príslušníkov tretích krajín, na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov

33 Treba pripomenúť, že kapitola VI smernice 2004/38 stanovuje najmä pravidlá týkajúce sa vyhostenia samotných občanov Únie a ich rodinných príslušníkov. Táto smernica však neobsahuje presné ustanovenia týkajúce sa možnosti členských štátov prijať opatrenia na zabránenie rizika ich úteku počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu alebo počas predĺženia tejto lehoty, ani neobsahuje presné ustanovenia týkajúce sa možnosti zaistiť dotknuté osoby, ak nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení v tejto lehote alebo počas jej predĺženia.

34 V prípade neexistencie právnej úpravy Únie prináleží členským štátom, aby stanovili pravidlá, ktoré im umožňujú prijať opatrenia na zabezpečenie výkonu rozhodnutia o vyhostení založeného na článku 27 smernice 2004/38, pod podmienkou, že tomu nebráni nijaké ustanovenie práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. septembra 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, bod 52).

35 Len pri dodržaní tejto podmienky sa členské štáty môžu inšpirovať ustanoveniami smernice 2008/115, najmä jej článkom 7 ods. 3 a jej článkami 15 až 18, s cieľom prijať jednak opatrenia na zabránenie rizika úteku občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu alebo počas predĺženia tejto lehoty, a jednak opatrenia na zaistenie v prípade, že nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení v uvedenej lehote alebo počas jej predĺženia.

36 Článok 7 ods. 3 tejto smernice totiž stanovuje možnosť, aby členské štáty uložili štátnemu príslušníkovi tretej krajiny povinnosti s cieľom zabrániť riziku jeho úteku počas lehoty na dobrovoľný odchod, pričom povinnosťami výslovne vymenovanými na tento účel sú povinnosť pravidelne sa dostaviť pred orgány, povinnosť zložiť primeranú finančnú záruku, povinnosť predložiť dokumenty alebo zdržiavať sa na určenom mieste. Rovnako celá kapitola uvedenej smernice, konkrétne jej kapitola IV s názvom „Zaistenie na účely odsunu“, ktorá obsahuje články 15 až 18 tej istej smernice, stanovuje možnosť zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny na účely odsunu a podrobne upravuje záruky poskytnuté štátnym príslušníkom tretích krajín, pokiaľ ide tak o rozhodnutie o odsune, ako aj o ich zaistení (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2013, G. a R.C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 31).

37 Konkrétnejšie článok 15 ods. 5 smernice 2008/115 najmä spresňuje, že doba zaistenia nesmie presiahnuť šesť mesiacov, zatiaľ čo článok 15 ods. 6 tejto smernice stanovuje, že členské štáty nemôžu predĺžiť dobu zaistenia uvedenú v článku 15 ods. 5 uvedenej smernice, okrem prípadu predĺženia na určité obdobie nepresahujúce ďalších dvanásť mesiacov, keď je napriek všetkým ich

primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.

- 38 V predmetnej veci zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, vyplýva, že cieľom vnútroštátnej právnej úpravy dotknutej vo veci samej je zaručiť občanom Únie a ich rodinným príslušníkom režim vyhostenia, ktorý nie je menej výhodný ako režim, ktorý sa vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín. Pokiaľ ide konkrétnejšie o vnútroštátne ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku dotknutej osoby, tieto ustanovenia sa z veľkej časti inšpirujú ustanoveniami smernice 2008/115. Pokiaľ ide o vnútroštátne ustanovenie týkajúce sa zaistenia dotknutej osoby na účely vyhostenia, toto ustanovenie preberá režim stanovený vo vnútroštátnom práve pre štátnych príslušníkov tretích krajín a zavádza tak rovnaké zaobchádzanie s občanmi Únie a ich rodinnými príslušníkmi a so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, voči ktorým sa vedie konanie o návrate podľa tejto smernice, najmä pokiaľ ide o maximálnu dobu zaistenia stanovenú na účely vyhostenia dotknutej osoby.
- 39 V dôsledku toho, hoci samotná skutočnosť, že hostiteľský členský štát stanovuje vnútroštátne pravidlá uplatniteľné v rámci výkonu rozhodnutia o vyhostení občanov Únie a ich rodinných príslušníkov tým, že sa inšpiruje pravidlami uplatniteľnými na návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých cieľom je prebrať smernicu 2008/115 do vnútroštátneho práva, nie je sama osebe v rozpore s právom Únie, nič to nemení na tom, že takéto pravidlá musia byť v súlade s právom Únie. Ako to vnútroštátny súd žiada od Súdneho dvora, je potrebné preskúmať uvedené pravidlá z hľadiska osobitných ustanovení uplatniteľných na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v oblasti voľného pohybu a pobytu, teda článkov 20 a 21 ZFEÚ, ako aj ustanovení smernice 2004/38.

O existencii obmedzení slobody pohybu a pobytu

- 40 Pokiaľ ide v prvom rade o preventívne opatrenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu alebo počas predĺženia tejto lehoty, treba poznamenať, že tieto opatrenia nie sú definované vo vnútroštátnej právnej úprave dotknutej vo veci samej, s výnimkou možnosti nariadenia miesta pobytu dotknutej osobe v prípade, že jej vyhostenie je dočasne odložené. Tieto opatrenia je oprávnený určiť kráľ prostredníctvom nariadenia prerokovaného v Conseil des ministres (Rada ministrov).
- 41 Zo samotného znenia položených otázok však vyplýva, že opatrenia, ktoré možno v tomto kontexte uložiť, a opatrenia stanovené v článku 7 ods. 3 smernice 2008/115 a uvedené v bode 36 tohto rozsudku sú podobné. Treba však uviesť, že takéto opatrenia, keďže ich cieľom je práve obmedziť pohyb dotknutej osoby, majú nevyhnutne za následok obmedzenie jej slobody pohybu a pobytu počas lehoty, ktorá jej je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu, najmä ak sa dotknutej osobe nariadilo miesto pobytu.
- 42 Pokiaľ ide v druhom rade o možnosť zaistiť občana Únie a jeho rodinných príslušníkov na účely odsunu najviac na osem mesiacov, treba uviesť, ako uviedol generálny advokát v bode 88 svojich návrhov, že takéto opatrenie už svojou povahou predstavuje obmedzenie slobody pohybu a pobytu dotknutej osoby.

- 43 Je pravda, že občania Únie a ich rodinní príslušníci, ktorí po uplynutí stanovenej lehoty alebo po predĺžení tejto lehoty nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení, ktoré bolo voči nim prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, sa nemôžu dovoliavať práva na pobyt na území hostiteľského členského štátu podľa smernice 2004/38, dokiaľ toto rozhodnutie naďalej vyvoláva účinky [pozri analogicky rozsudok z 22. júna 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Účinky rozhodnutia o vyhostení), C-719/19, bod 104]. Existencia takéhoto rozhodnutia však nijako nemení obmedzujúcu povahu opatrenia spočívajúceho v zaistení, ktoré obmedzuje pohyb dotknutej osoby nad rámec obmedzení vyplývajúcich zo samotného rozhodnutia o vyhostení tým, že počas celého obdobia zaistenia dotknutej osoby obmedzuje možnosti tejto osoby zdržiavať sa a voľne sa pohybovať mimo územia hostiteľského členského štátu. Takéto opatrenie zaistenia tak predstavuje obmedzenie práva výstupu stanoveného v článku 4 ods. 1 smernice 2004/38, ktorý výslovne stanovuje, že všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu (rozsudok z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 19).
- 44 V dôsledku toho treba konštatovať, že také vnútroštátne ustanovenia, o aké ide vo veci samej, teda ustanovenia, ktoré stanovujú možnosť uložiť preventívne opatrenia na zabránenie rizika úteku dotknutej osoby, ako aj tie, ktoré sa týkajú maximálnej doby jej zaistenia na účely odsunu, predstavujú obmedzenia slobody pohybu a pobytu občanov Únie, ako aj ich rodinných príslušníkov, tak ako je zakotvená v článku 20 ods. 2 písm. a) a v článku 21 ods. 1 ZFEÚ, ako aj spresnená v ustanoveniach smernice 2004/38.

O existencii odôvodnení obmedzení voľného pohybu a pobytu

- 45 Pokiaľ ide o prípadnú existenciu takých odôvodnení obmedzení, aké boli konštatované v predchádzajúcom bode, treba pripomenúť, že, ako vyplýva zo samotného znenia článkov 20 a 21 ZFEÚ, právo občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na slobodný pohyb a pobyt v rámci územia členských štátov nie je bezpodmienečné, ale môže podliehať obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluve o FEÚ, ako aj v predpisoch prijatých na jej vykonanie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 55 a citovanú judikatúru).
- 46 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že, ako vyplýva z bodov 30 a 31 tohto rozsudku, otázky položené vnútroštátnym súdom vychádzajú z predpokladu, podľa ktorého rozhodnutie o vyhostení bolo prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti podľa článku 27 ods. 1 smernice 2004/38.
- 47 Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o konanie vo veci samej, opatrenia smerujúce k zabezpečeniu výkonu takéhoto rozhodnutia, a to opatrenia na zabránenie rizika úteku občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka a opatrenia na jeho zaistenie na maximálnu dobu osem mesiacov, treba posúdiť vzhľadom na článok 27 smernice 2004/38. Článok 27 ods. 2 tejto smernice spresňuje, že na to, aby boli odôvodnené, musia byť opatrenia obmedzujúce právo pohybu a pobytu občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka prijaté najmä z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca.

- 48 Pokiaľ ide v prvom rade o opatrenia dotknuté vo veci samej, ktorých cieľom je vyhnúť sa riziku úteku dotknutej osoby počas lehoty stanovenej tejto osobe na opustenie územia hostiteľského členského štátu alebo počas predĺženia tejto lehoty, ako vyplýva z bodu 18 tohto rozsudku, cieľom týchto opatrení je zabezpečiť účinnú politiku vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov.
- 49 Opatrenie, ktorého cieľom je zabrániť riziku úteku dotknutej osoby, v takom prípade, aký bol pripomenutý v bode 46 tohto rozsudku, nevyhnutne prispieva k ochrane verejného poriadku, keďže v konečnom dôsledku smeruje k zabezpečeniu toho, aby bola osoba považovaná za hrozbu pre verejný poriadok hostiteľského členského štátu vyhostená z územia tohto štátu, pričom toto opatrenie tak súvisí s predmetom samotného rozhodnutia o vyhostení.
- 50 Navyše, ako tvrdí Európska komisia, nijaké ustanovenie v článku 27 ods. 1 smernice 2004/38 nevyklučuje, aby sa opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu uvedené v tomto ustanovení mohli uplatňovať počas lehoty stanovenej dotknutej osobe na opustenie územia hostiteľského členského štátu po prijatí rozhodnutia o jej vyhostení alebo počas predĺženia tejto lehoty.
- 51 Z toho vyplýva, že opatrenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku dotknutej osoby, ako sú opatrenia, ktoré sú predmetom položených otázok, sa musia považovať za opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu a pobytu dotknutej osoby „na základe dôvodov verejného poriadku“ v zmysle článku 27 ods. 1 smernice 2004/38, takže v zásade ich možno odôvodniť na základe tohto ustanovenia.
- 52 Okrem toho tieto opatrenia nemožno považovať za také, ktoré sú v rozpore s článkom 27 smernice 2004/38 len z dôvodu, že tieto opatrenia a opatrenia, ktoré v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín majú za cieľ prebrať do vnútroštátneho práva článok 7 ods. 3 smernice 2008/115, sú podobné. V oboch prípadoch je totiž cieľom opatrení zabrániť úteku dotknutej osoby, a teda v konečnom dôsledku zabezpečiť účinný výkon rozhodnutia o vyhostení alebo o návrate prijatého voči tejto osobe.
- 53 Okrem toho nielenže smernice 2004/38 a 2008/115 nemajú rovnaký predmet, ale osoby, na ktoré sa vzťahuje prvá uvedená smernica, majú postavenie a práva úplne inej povahy ako tie, ktorých sa môžu dovolávať osoby, na ktoré sa vzťahuje druhá uvedená smernica.
- 54 Konkrétne, ako Súdny dvor opakovane rozhodol a ako vyplýva z odôvodnení 1 a 2 smernice 2004/38, občianstvo Únie priznáva každému občanovi Únie základné a individuálne právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok stanovených Zmluvami a opatreniami prijatými na účely ich uplatňovania, pričom slobodný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu zakotvenú v článku 45 Charty základných práv Európskej únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. mája 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, bod 27 a citovanú judikatúru).
- 55 Okrem toho, ako vyplýva z odôvodnenia 3 smernice 2004/38, jej cieľom je uľahčiť výkon základného a individuálneho práva na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané Zmluvou o FEÚ, a jej predmetom je najmä posilniť toto právo (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. mája 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, bod 28 a citovanú judikatúru).

- 56 Okrem toho, keďže slobodný pohyb osôb je jedným zo základov Európskej únie, ustanovenia, ktoré ho zakotvujú, sa musia vykladať široko, zatiaľ čo výnimky a odchýlky z neho sa musia naopak vykladať striktné (pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. júna 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, bod 13, a z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 23).
- 57 Vzhľadom na základný status občanov Únie opatrenia na zabránenie riziku úteku, ktoré možno uložiť v rámci vyhostenia týchto občanov a ich rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, nemôžu byť menej priaznivé ako opatrenia stanovené vo vnútroštátnom práve s cieľom zabrániť riziku úteku, počas lehoty na dobrovoľný odchod, štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým sa vedie konanie o návrate na základe smernice 2008/115 z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti (pozri analogicky rozsudok zo 14. septembra 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, body 51, 54 a 56). Hoci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, zrejme vyplýva, že v prejednávanej veci takéto menej priaznivé zaobchádzanie nie je dotknuté vo veci samej a že tieto dve kategórie osôb sa z hľadiska rizika úteku nachádzajú v porovnateľnej situácii, toto posúdenie prináleží vnútroštátnemu súdu.
- 58 Napokon, ako tvrdí Komisia, na účely posúdenia primeranosti opatrenia smerujúceho k zabráneniu riziku úteku v individuálnom prípade treba najmä zohľadniť povahu hrozby pre verejný poriadok, ktorá odôvodnila prijatie rozhodnutia o vyhostení dotknutej osoby. V prípade, že viaceré opatrenia umožňujú dosiahnuť sledovaný cieľ, uprednostní sa najmenej obmedzujúce opatrenie.
- 59 Pokiaľ ide v druhom rade o možnosť v prípade, že občan Únie alebo jeho rodinný príslušník neopustil hostiteľský členský štát v stanovenej lehote alebo počas predĺženia tejto lehoty, zaistiť ho na účely vyhostenia na maximálne obdobie osem mesiacov, ktoré je zhodné s obdobím, ktoré sa vo vnútroštátnom práve uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým sa vedie konanie o návrate podľa smernice 2008/115, treba uviesť, že, ako vyplýva z bodov 30 a 31 tohto rozsudku, predpoklad uvedený v tomto ohľade v položených otázkach sa týka občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, ktorý nevyhovел rozhodnutiu o vyhostení prijatému voči nemu z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti v stanovenej lehote alebo počas jej predĺženia. Okrem toho relevantné ustanovenie vnútroštátneho práva stanovuje, že zaistenie počas obdobia osem mesiacov možno uplatniť len vtedy, ak si to vyžaduje ochrana verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti. V tejto súvislosti z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že pojem „národná bezpečnosť“ v zmysle tohto ustanovenia zodpovedá pojmu „verejná bezpečnosť“ uvedenému v článku 27 ods. 1 smernice 2004/38.
- 60 Ak sa teda zaistenie stanovené na základe dotknutého vnútroštátneho ustanovenia zdá byť založené na dôvodoch, ktoré môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka v súlade s článkom 27 ods. 1 smernice 2004/38, je ešte potrebné, aby bolo primerané sledovanému cieľu. To znamená overiť, či doba zaistenia stanovená vo vnútroštátnej právnej úprave dotknutej vo veci samej je primeraná cieľu uvedenému v bodoch 18 a 48 tohto rozsudku, ktorý spočíva v zabezpečení účinnej politiky vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov.
- 61 V prejednávanej veci treba poznamenať, že je pravda, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej upravuje okolnosti, za ktorých občan Únie alebo jeho rodinný príslušník môže byť zaistený na účely vyhostenia počas maximálneho obdobia osem mesiacov, pričom na tento účel sú výslovne stanovené rôzne procesné záruky.

- 62 Z pripomienok belgickej vlády predovšetkým vyplýva, že dĺžka zaistenia nemôže v prvom rade presiahnuť dva mesiace a výslovne podlieha najmä podmienke, že neexistujú iné miernejšie donucovacie opatrenia, ktoré by sa mohli účinne uplatniť s cieľom zabezpečiť výkon rozhodnutia o vyhostení. Možnosť predĺžiť trvanie tohto zaistenia zakaždým o dva mesiace tiež podlieha viacerým podmienkam, najmä, aby sa podnikli kroky potrebné na vyhostenie dotknutej osoby so všetkou požadovanou starostlivosťou a aby vždy existovala možnosť ju v primeranej lehote účinne vyhostiť. Po prvom predĺžení môže byť rozhodnutie o predĺžení doby zaistenia dotknutej osoby prijaté iba ministrom. Ak musí byť napokon občan Únie alebo jeho rodinný príslušník po piatich mesiacoch prepustený na slobodu, zaistenie dotknutej osoby môže byť predĺžené zakaždým o jeden mesiac v prípade, ak si to vyžaduje ochrana verejného poriadku alebo národná bezpečnosť, avšak bez toho, aby celková dĺžka jej zaistenia prekročila osem mesiacov.
- 63 Z toho tiež vyplýva, že zaistenie občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka počas obdobia najviac osem mesiacov stanoveného vo vnútroštátnom ustanovení, o ktoré ide vo veci samej, si vyžaduje individuálne preskúmanie osobitnej situácie dotknutej osoby, aby sa zaručilo, že toto zaistenie neprekročí dobu prísne nevyhnutnú na výkon rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo voči nemu prijaté, a že dôvody verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti odôvodňujú jeho zaistenie.
- 64 Rámec takto stanovený vnútroštátnou právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej, však neodôvodňuje samotné stanovenie maximálnej doby zaistenia, akou je doba dotknutá vo veci samej, ktorá sa uplatňuje na účely vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov nariadeného z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti a ktorá je rovnaká ako doba uplatniteľná na vyhostenie štátnych príslušníkov tretích krajín na základe ustanovení prijatých na účely prebratia smernice 2008/115 do vnútroštátneho práva.
- 65 Pokiaľ totiž ide konkrétne o dĺžku konania o vyhostení, občania Únie a ich rodinní príslušníci, ktorí v tomto postavení patria do pôsobnosti smernice 2004/38, sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii ako štátni príslušníci tretích krajín, na ktorých sa vzťahuje smernica 2008/115.
- 66 Konkrétne, ako uviedol aj generálny advokát v bode 94 svojich návrhov, členské štáty disponujú mechanizmami spolupráce a zjednodušenia pri vyhostení občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka do iného členského štátu, ktorými nemusia nevyhnutne disponovať v rámci vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny do tretej krajiny. Ako totiž Komisia správne zdôraznila na pojednávaní, vzťahy medzi členskými štátmi, ktoré sú založené na povinnosti lojálnej spolupráce a zásade vzájomnej dôvery, by nemali viesť k ťažkostiam, ktoré sú tej istej povahy ako ťažkosti, ktoré môžu vzniknúť v prípade spolupráce medzi členskými štátmi a tretími krajinami.
- 67 V rovnakom duchu by praktické ťažkosti spojené s organizáciou návratu dotknutej osoby v prípade vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov vo všeobecnosti nemali byť rovnaké ako tie, ktoré sa týkajú organizácie návratu štátnych príslušníkov tretích krajín do tretej krajiny, najmä ak sa tento posledný uvedený návrat týka tretej krajiny, ktorá je ťažko dostupná letecky.
- 68 Okrem toho čas potrebný na preukázanie štátnej príslušnosti občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, voči ktorým prebieha konanie o vyhostení na základe smernice 2004/38, by mal byť vo všeobecnosti kratší než čas potrebný na preukázanie štátnej príslušnosti neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú predmetom konania o návrate na základe smernice 2008/115. Mechanizmy spolupráce medzi členskými štátmi totiž nielenže robia

overenie štátnej príslušnosti občanov Únie a ich rodinných príslušníkov jednoduchšie, ale, ako to tiež uviedla Komisia na pojednávaní, ak sa na osobu vzťahujú ustanovenia smernice 2004/38, v zásade to znamená, že táto osoba už bola identifikovaná ako štátny príslušník členského štátu alebo ako rodinný príslušník občana Únie, ktorého štátna príslušnosť je známa.

- 69 Okrem toho návrat občana Únie na územie členského štátu jeho pôvodu je prípadne tiež uľahčený článkom 27 ods. 4 smernice 2004/38, podľa ktorého členský štát, ktorý vydal pas alebo preukaz totožnosti, umožní držiteľovi takéhoto dokladu, ktorý bol vyhostený z iného členského štátu najmä z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, vstup na jeho územie bez akýchkoľvek formalít, a to aj v prípade, že daný doklad už nie je viac platný alebo je štátna príslušnosť tohto držiteľa spochybnená.
- 70 Treba dodať, že ako vyplýva z článku 15 ods. 6 smernice 2008/115, aj v prípade vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny podľa smernice 2008/115 dĺžka zaistenia na účely odsunu môže presiahnuť šesť mesiacov len vtedy, ak je napriek všetkým primeraným snahám hostiteľského členského štátu pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov.
- 71 Bez ohľadu na otázku, za akých podmienok možno zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému sa vedie konanie o návrate na základe smernice 2008/115, počas maximálneho obdobia osem mesiacov považovať za zlučiteľné s právom Únie, z osobitných podmienok uvedených v predchádzajúcom bode vyplýva, že práve praktické ťažkosti týkajúce sa najmä získania potrebných dokladov od tretích krajín môžu v zásade odôvodniť zaistenie v takejto dĺžke v prípade dotknutých osôb.
- 72 Z úvah uvedených v bodoch 66 až 71 tohto rozsudku vyplýva, že občania Únie a ich rodinní príslušníci, na ktorých sa v tomto postavení vzťahuje smernica 2004/38, sa nenachádzajú v situácii porovnateľnej so situáciou štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým sa vedie konanie o návrate na základe smernice 2008/115, pokiaľ ide o dĺžku konania o vyhostení, takže nie je odôvodnené priznať rovnaké zaobchádzanie všetkým týmto osobám, čo sa týka maximálnej doby zaistenia na účely vyhostenia. Z toho vyplýva, že maximálna doba zaistenia pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, na ktorých sa v tomto postavení vzťahuje smernica 2004/38, ako je tá, ktorá je stanovená v právnej úprave dotknutej vo veci samej, ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- 73 S prihliadnutím na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať tak, že články 20 a 21 ZFEÚ a smernica 2004/38 sa majú vykladať v tom zmysle, že:
- nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o vyhostení prijatého voči nim z dôvodov verejného poriadku alebo počas predĺženia tejto lehoty, uplatňuje ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku, ktoré sú podobné tým, ktoré, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, majú za cieľ prebrať do vnútroštátneho práva článok 7 ods. 3 smernice 2008/115, pod podmienkou, že prvé uvedené ustanovenia dodržiavajú všeobecné zásady stanovené v článku 27 smernice 2004/38, a nie sú menej priaznivé ako druhé uvedené ustanovenia,
 - bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí po uplynutí stanovenej lehoty alebo predĺženia tejto lehoty nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení,

ktoré bolo voči nim prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, uplatňuje opatrenie zaistenia v maximálnej dĺžke osem mesiacov na účely vyhostenia, pričom táto dĺžka je rovnaká ako dĺžka, ktorá sa uplatňuje vo vnútroštátnom práve na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nevyhoveli rozhodnutiu o návrate prijatému z takýchto dôvodov podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115.

O trovách

- 74 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Články 20 a 21 ZFEÚ, ako aj 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, sa majú vykladať v tom zmysle, že:

- **nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas lehoty, ktorá im je stanovená na opustenie územia hostiteľského členského štátu v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o vyhostení prijatého voči nim z dôvodov verejného poriadku alebo počas predĺženia tejto lehoty, uplatňuje ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku, ktoré sú podobné tým, ktoré, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, majú za cieľ prebrať do vnútroštátneho práva článok 7 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, pod podmienkou, že prvé uvedené ustanovenia dodržiavajú všeobecné zásady stanovené v článku 27 smernice 2004/38, a nie sú menej priaznivé ako druhé uvedené ustanovenia,**
- **bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí po uplynutí stanovenej lehoty alebo predĺženia tejto lehoty nevyhoveli rozhodnutiu o vyhostení, ktoré bolo voči nim prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, uplatňuje opatrenie zaistenia v maximálnej dĺžke osem mesiacov na účely vyhostenia, pričom táto dĺžka je rovnaká ako dĺžka, ktorá sa uplatňuje vo vnútroštátnom práve na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nevyhoveli rozhodnutiu o návrate prijatému z takýchto dôvodov podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115.**

Podpisy