

TSAKOURIDIS

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 23. novembra 2010*

V zadevi C-145/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nemčija) z odločbo z dne 9. aprila 2009, ki je prispela na Sodišče 24. aprila 2009, v postopku

Land Baden-Württemberg

proti

Panagiotisu Tsakouridisu,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (poročevalec), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, predsedniki senatov, A. Rosas, J. Malenovský, U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. aprila 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Land Baden-Württemberg M. Schenk, zastopnik,

- za P. Tsakouridisa K. Frank, odvetnik,

- za nemško vlado M. Lumma, J. Möller in C. Blaschke, zastopniki,

- za belgijsko vlado L. Van den Broeck, zastopnica,

- za dansko vlado B. Weis Fogh, zastopnica,

- za estonsko vlado L. Uibo, zastopnik,

- za madžarsko vlado R. Somssich, M. Fehér in K. Veres, zastopniki,

- za avstrijsko vlado E. Riedl, zastopnik,

- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, zastopnik,

- za vlado Združenega kraljestva L. Seeboruth in I. Rao, zastopnika, skupaj s K. Beal, barrister,

- za Evropsko komisijo D. Maidani in S. Grünheid, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 16(4) in 28(3)(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravi- ci državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Di- rektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL L 158, str. 77, ter popravka v UL 2004, L 229, str. 35, in UL 2005, L 197, str. 34).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Land Baden-Württemberg in P. Tsakou- ridisom, grškim državljanom, glede odločbe te dežele o ugotovitvi izgube pravice do vstopa in prebivanja P. Tsakouridisa na ozemlju Zvezne republike Nemčije in o izgo- nu, ki mu grozi.

Pravni okvir

Direktiva 2004/38

- 3 V uvodni izjavi 3 Direktive 2004/38 je navedeno:

„Državljanstvo Unije bi moralo predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepite pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.“

- 4 V uvodni izjavi 22 Direktive 2004/38 je navedeno:

„Pogodba dovoljuje omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Da bi bila zagotovljena natančnejša opredelitev okoliščin in postopkovnih jamstev, na podlagi katerih se lahko zavrne dovoljenje za vstop državljanom Unije in njihovim družinskim članom ali se jih izžene, bi ta direktiva morala zamenjati Direktivo Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov,

utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo ali javnim zdravjem [(UL 56, str. 850), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 75/35/EGS z dne 17. decembra 1974 (UL L 14, str. 14)].“

5 V uvodnih izjavah 23 in 24 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(23) Izgon državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi javnega reda ali javne varnosti je ukrep, ki lahko resno prizadene osebe, ki so se potem, ko so uveljavile pravice in svoboščine, ki so jim podeljene po Pogodbi (ES), resnično vključile v državo članico gostiteljico. Obseg takšnih ukrepov bi bilo zato treba omejiti v skladu z načelom sorazmernosti, s čimer bi se upoštevalo stopnjo vključenosti zadevnih oseb, trajanje njihovega prebivanja v državi članici gostiteljici, njihovo starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere in vezi z njihovo državo izvora.

(24) Zatorej, čim večja je stopnja vključenosti državljanov Unije in njihovih družinskih članov v državo članico gostiteljico, tem večja bi morala biti stopnja varstva pred izgonom. Samo v izjemnih primerih, ko obstajajo nujni razlogi zaradi javne varnosti, bi bilo treba sprejeti ukrep izгона proti državljanom Unije, ki so prebivali na ozemlju države članice gostiteljice mnogo let, zlasti če so bili tam rojeni in so tam prebivali vse svoje življenje. Poleg tega bi se takšne izjemne okoliščine morale uporabiti tudi za sprejetje ukrepa izгона zoper mladoletne osebe, da bi se zaščitile njihove vezi z njihovo družino, v skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah z dne 20. novembra 1989.“

6 Člen 16 te direktive določa:

„1. Državljeni Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča [prebivanja] v tej državi. Pravica ni zavezana pogojem, predvidenim v poglavju III.

[...]

3. Na nepretrgano prebivanje ne vplivajočasne odsotnosti do skupaj šest mesecev na leto ali daljše odsotnosti zaradi obveznega služenja vojaškega roka ali ene odsotnosti do največ dvanajst zaporednih mesecev iz pomembnih razlogov, kot so nosečnost in rojstvo otroka, resna bolezen, študij ali poklicno usposabljanje ali napotitev v drugo državo članico ali v tretjo državo.

4. Ko je pravica do stalnega prebivališča [prebivanja] enkrat pridobljena, se jo lahko izgubi samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti.“

7 Člen 27(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na

državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitev, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.“

8 Člen 28 te direktive določa:

„1. Pred sprejetjem odločbe o izgonu zaradi javnega reda ali javne varnosti, država članica gostiteljica upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njegovo/njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njegovih/njenih vezi z izvorno državo.

2. Država članica gostiteljica ne sme sprejeti odločbe o izgonu proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivališča [prebivanja] na njenem ozemlju, razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo.

3. Odločba o izgonu državljanov Unije ne sme biti sprejeta v naslednjih primerih, razen če odločba temelji na nujnih razlogih javne varnosti, ki jih države članice opredelijo:

a) če so državljani Unije prebivali v državi članici gostiteljici preteklih deset let ali

b) če so mladoletni, razen če je izgon potreben zaradi koristi otroka, kot je predvideno v Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah z dne 20. novembra 1989.“

9 Člen 32(1) Direktive 2004/38 določa:

„Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti [ali javnega zdravja], lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Skupnosti, in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne

spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.“

Nacionalna ureditev

- ¹⁰ Člen 6 zakona o prostem gibanju državljanov Unije (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950), kakor je bil spremenjen z zakonom o spremembi zakona o zvezni policiji in drugih zakonov (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) z dne 26. februarja 2008 (BGBl. 2008 I, str. 215, v nadaljevanju: FreizügG/EU), določa:

„1. Ne glede na člen 5(5) je mogoče le iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člen 39(3) in 46(1) Pogodbe) ugotoviti izgubo pravice iz člena 2(1), odvzeti potrdilo o pravici do prebivanja iz prava Skupnosti oziroma o pravici do stalnega prebivanja in razveljaviti dovoljenje za prebivanje oziroma za stalno prebivanje. Iz navedenih razlogov je mogoče zavrniti tudi vstop na ozemlje. Razloga javnega zdravja ni mogoče uporabiti, če se bolezen ne pojavi v treh mesecih po vstopu.

2. Kazenska obsodba sama po sebi ne zadostuje za utemeljitev odločb ali ukrepov iz odstavka 1. Upoštevati je mogoče samo kazenske obsodbe, ki še niso izbrisane iz centralne kazenske evidence, in še te le takrat, kadar okoliščine iz njih kažejo na osebno obnašanje, ki pomeni resnično grožnjo za javni red. Grožnja mora biti dejanska in dovolj resna in se mora nanašati na osnovni interes družbe.

3. Za namen odločbe v smislu odstavka 1 je treba upoštevati predvsem, koliko časa je zadevna oseba bivala v Nemčiji, njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v Nemčiji in obseg njenih vezi z državo izvora.

4. Po pridobitvi pravice do stalnega prebivanja je ugotovitve v smislu odstavka 1 mogoče sprejeti le iz resnih razlogov.

5. Ugotovitve v smislu odstavka 1 je v zvezi z državljani Unije in njihovimi družinski člani, ki so na območju zvezne države prebivali zadnjih deset let, in v zvezi z mladoletnimi osebami mogoče sprejeti le iz nujnih razlogov javne varnosti. To pravilo se ne uporablja za mladoletne osebe, kadar je izguba pravice do prebivanja nujna za interese otroka. Nujni razlogi javne varnosti lahko obstajajo le, če je bila zadevna oseba pravnomočno obsojena za eno ali več naklepno storjenih kaznivih dejanj na zaporno kazen ali kazen mladoletnega zapora najmanj pet let, ali če je bil pri zadnji pravnomočni obsodbi izrečen varnostni ukrep, ali če je ogrožena varnost Zvezne republike Nemčije, ali če zadevna oseba pomeni teroristično grožnjo.

[...]"

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- ¹¹ P. Tsakouridis je bil rojen v Nemčiji 1. marca 1978. Leta 1996 je tam končal srednjo šolo. Od oktobra 2001 ima dovoljenje za stalno prebivanje v tej državi članici. Od marca 2004 do sredine oktobra 2004 je imel na otoku Rodos v Grčiji stojnico s palačinkami. Potem se je vrnil v Nemčijo, kjer je delal od decembra 2004. Sredi oktobra 2005 se je vrnil na Rodos in znova odprl stojnico s palačinkami. Amtsgericht Stuttgart je 22. novembra 2005 izdalo mednarodni nalog za prijetje P. Tsakouridisa. Temu je bila 19. novembra 2006 na Rodosu odvzeta prostost, nato pa je bil 19. marca 2007 prepeljan v Nemčijo.
- ¹² Predkaznovanost P. Tsakouridisa je taka. Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt ga je obsodilo na plačilo več denarnih kazni, in sicer 14. oktobra 1998 zaradi prepovedane posesti predmeta, 15. junija 1999 zaradi povzročitve hude telesne poškodbe in 8. februarja 2000 zaradi naklepne povzročitve hude telesne poškodbe v steku s prisiljenjem. Poleg tega ga je Amtsgericht Stuttgart 5. septembra 2002 obsodilo na plačilo denarne kazni zaradi prisiljenja v steku z naklepno povzročitvijo hude telesne poškodbe. Nazadnje ga je 28. avgusta 2007 Landgericht Stuttgart zaradi osmih kaznivih dejanj nedovoljene trgovine z drogami v velikih količinah, storjenih v hudodelski združbi, obsodilo na kazen zapora šest let in šest mesecev.
- ¹³ S sklepom z dne 19. avgusta 2008 je Regierungspräsidium Stuttgart po zaslišanju P. Tsakouridisa ugotovilo, da je ta izgubil pravico do vstopa in prebivanja na nemškem ozemlju, in ga opozorilo, da mu grozi izgon v Grčijo, ne da bi postavilo rok za prostovoljni odhod. V utemeljitev je Regierungspräsidium Stuttgart navedlo, da je

bil s sodbo Landgericht Stuttgart z dne 28. avgusta 2007 presežen prag zapora 5 let, tako da so zadevni ukrepi upravičeni iz „nujnih razlogov javne varnosti“ v smislu člena 28(3)(a) Direktive 2004/38 in člena 6(5) FreizügG/EU.

- 14 Po mnenju Regierungspräsidium Stuttgart naj bi osebno obnašanje P. Tsakouridisa predstavljalo resnično grožnjo za javni red. Storjena kazniva dejanja s področja nedovoljene trgovine z drogami naj bi bila zelo huda, obstajala pa naj bi konkretna ponovitvena nevarnost. P. Tsakouridis naj bi bil iz finančnih razlogov očitno pripravljen sodelovati pri nedovoljeni trgovini z drogami. Do problemov, ki jih ta trgovina povzroča odvisnikom od drog in družbi na splošno, naj bi bil ravnodušen. V družbi naj bi obstajal osnovni interes, da se z vsemi razpoložljivimi sredstvi učinkovito bori proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami, ki je zlasti škodljiva s socialnega vidika.
- 15 Regierungspräsidium Stuttgart poleg tega ugotavlja, da P. Tsakouridis ni nameraval ali ni mogel spoštovati veljavnega pravnega reda. Kazniva dejanja naj bi storil z veliko zločinskostjo. Njegovo morebitno neoporečno obnašanje med prestajanjem kazni naj ne bi dopuščalo sklepanja o neobstoju ponovitvene nevarnosti. Ker naj bi bili izpolnjeni pogoji za uporabo člena 6 FreizügG/EU, naj bi bila odločitev v diskreciji organov. Osebni interes P. Tsakouridisa, da zaradi dolgega zakonitega prebivanja v Nemčiji ne izgubi pravice do vstopa in prebivanja, naj ne bi prevladal nad pomembnim javnim interesom boja proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami. Verjetnost, da bo znova storil taka kazniva dejanja, naj bi bila izredno velika.

- 16 Po mnenju Regierungspräsidium Stuttgart ni pričakovati, da bi imel P. Tsakouridis po izgonu z nemškega območja težave z vključevanjem v državi članici izvora, saj je v zadnjih letih tam preživel več mesecev. Ponovitvena nevarnost naj bi upravičevala tudi poseg v njegovo pravico do prostega dostopa do nemškega trga dela, ki jo ima kot državljani Unije. Sredstva, ki bi bilo manj ali enako omejujoče od naloženih ukrepov, naj ne bi bilo, z odrejenimi ukrepi pa naj ne bi bile prizadete že ustvarjene ekonomske razmere za njegovo preživetje.
- 17 Poseg v zasebno in družinsko življenje P. Tsakouridisa naj bi bil glede na težo ugotovljenih kaznivih dejanj upravičen zaradi prevladujočega interesa varovanja javnega reda in preprečevanja drugih kaznivih dejanj v smislu člena 8(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), pri čemer naj ne bi bili podani enakovredni zasebni in družinski interesi, ki bi iz razlogov sorazmernosti zahtevali, da se ukrep izгона ne izvrši.
- 18 P. Tsakouridis je 17. septembra 2008 pred Verwaltungsgericht Stuttgart vložil tožbo zoper sklep Regierungspräsidium Stuttgart in se skliceval na dejstvo, da večina njegove družine živi v Nemčiji. Poleg tega naj bi iz sodbe Landgericht Stuttgart z dne 28. avgusta 2007 izhajalo, da je bil le podrejen član hudodelske združbe. Ker je odraščal in se šolal v Nemčiji, naj ne bi obstajala nevarnost v smislu člena 6(1) FreizügG/EU. Poleg tega naj bi imel močne vezi s svojim v Nemčiji živečim očetom, ki ga v zaporu redno obiskuje. Policiji naj bi se bil predal prostovoljno, kar naj bi kazalo na to, da po prestani kazni ne bo več predstavljal nevarnosti za javni red, tako da naj bi bila ugotovitev o izgubi pravice do vstopa in prebivanja na nemškem ozemlju

nesorazmerna. In končno, njegova mati, ki naj bi trenutno bivala pri hčeri v Avstraliji, naj bi se spomladi 2009 dokončno nastanila v Nemčiji pri možu.

19 S sodbo z dne 24. novembra 2008 je Verwaltungsgericht Stuttgart razveljavilo sklep Regierungspräsidium Stuttgart z dne 19. avgusta 2008. Po mnenju navedenega sodišča kazenska obsodba sama po sebi ne zadostuje za utemeljitev izgube pravice do vstopa in prebivanja državljana Unije, namreč izgube, ki predpostavlja resno, dejansko in zadostno tveganje, ki ogroža osnovni interes družbe v smislu člena 6(2) FreizügG/EU. Poleg tega naj bi bilo v okviru prenosa člena 28(3) Direktive 2004/38 izgubo pravice do vstopa in prebivanja po členu 6(1) FreizügG/EU v primeru, kot je primer P. Tsakouridisa, ki je na nemškem ozemlju prebival več kot 10 let, mogoče ugotoviti samo ob obstoju nujnih razlogov javne varnosti, kakor izhaja iz člena 6(5), prvi stavek, FreizügG/EU. V zvezi s tem Verwaltungsgericht Stuttgart navaja, da P. Tsakouridis pravice do stalnega prebivanja ni izgubil zaradi bivanja na otoku Rodosu, ker navedeni člen 6(5), prvi stavek, ne zahteva neprekinjenega prebivanja v zadnjih desetih letih na nemškem ozemlju.

20 Verwaltungsgericht Stuttgart je ocenilo, da ne obstajajo „nujni razlogi javne varnosti“ v smislu člena 6(5), zadnji stavek, FreizügG/EU, ki bi upravičevali ukrep izгона. Pojem javne varnosti naj bi obsegal le notranjo in zunanjo varnost države članice, zato naj bi bil ožji od pojma javnega reda, ki naj bi obsegal tudi notranji kazenski pravni red. Prekoračitev minimalne kazni iz člena 6(5), zadnji stavek, FreizügG/EU naj ne bi upravičevala sklepanja o obstoju nujnih razlogov javne varnosti za namen izгона. P. Tsakouridis naj bi lahko pomenil veliko nevarnost za javni red, nikakor pa ne za obstoj države ali njenih institucij ali preživetje prebivalstva. Tega Regierungspräsidium Stuttgart niti ni navajalo.

21 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, pri katerem je bila vložena pritožba zoper sodbo Verwaltungsgericht Stuttgart z dne 24. novembra 2008, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba pojem ‚nujni razlogi javne varnosti‘, ki je uporabljen v členu 28(3) Direktive 2004/38 [...], razlagati tako, da izgon lahko upravičujejo le neizogibne nevarnosti za notranjo ali zunanjo varnost države članice in da notranja ali zunanja varnost države članice zajema le obstoj države in njenih temeljnih institucij, njeno delovanje, preživetje prebivalstva, zunanje odnose in mirno sožitje med narodi?

2. Pod katerimi pogoji se ponovno izgubi pravica do povečane stopnje varstva pred izgonom v skladu s členom 28(3)(a) Direktive 2004/38, ki je bila pridobljena po desetletnem prebivanju v državi članici gostiteljici? Ali je treba v tem kontekstu ustrezno uporabiti znake dejanskega stanu za izgubo pravice do stalnega prebivanja iz člena 16(4) te direktive?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen in je člen 16(4) Direktive 2004/38 treba ustrezno uporabiti: ali se pravica do povečane stopnje varstva pred izgonom izgubi le zaradi poteka časa, ne glede na upoštevne razloge za odsotnost?

4. Prav tako, če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen in je člen 16(4) Direktive 2004/38 treba ustrezno uporabiti: ali je prisilna vrnitev v državo članico gostiteljico v okviru ukrepov kazenskega pregona pred potekom obdobja dveh let

primerna za ohranitev pravice do povečane stopnje varstva, tudi če po vrnitvi sprva daljši čas ni mogoče izvrševati temeljnih svoboščin?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Drugo, tretje in četrto vprašanje

- 22 Predložitveno sodišče z drugim, tretjim in četrtem vprašanjem, ki jih je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, koliko odsotnosti iz države članice gostiteljice v obdobju iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, torej v obdobju deset let pred odločbo o izgonu zadevne osebe, tej onemogočajo povečano stopnjo varstva iz te določbe.
- 23 V skladu s sodno prakso Sodišča je namen Direktive 2004/38 olajšanje uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije podeljena neposredno s Pogodbo, in zlasti krepitev te pravice, tako da državljani Unije po tej direktivi ne morejo imeti manj pravic kot na podlagi aktov sekundarne zakonodaje, ki jih ta direktiva spreminja ali razveljavlja (glej sodbi z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi, C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točki 59 in 82, in z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Lassal, C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 30).

- 24 Iz uvodne izjave 23 Direktive 2004/38 izhaja, da lahko izgon državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi javnega reda ali javne varnosti resno prizadene osebe, ki so uveljavile pravice in svoboščine, ki so jim podeljene po Pogodbi, in so se resnično vključile v državo članico gostiteljico.
- 25 Iz tega razloga je z Direktivo 2004/38, kot izhaja iz njene uvodne izjave 24, vzpostavljena ureditev varstva pred izgonom, ki temelji na stopnji vključenosti zadevnih oseb v državo članico gostiteljico, tako da je njihovo varstvo pred izgonom tem večje, čim večja je stopnja vključenosti državljanov Unije in njihovih družinskih članov v državi gostiteljici.
- 26 S tem namenom člen 28(1) navedene direktive na splošno določa, da država članica gostiteljica pred sprejetjem odločbe o izgonu zaradi javnega reda ali javne varnosti upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njenih vezi z izvorno državo.
- 27 V skladu s členom 28(2) državljanji Unije ali njihovi družinski člani, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice ob uporabi člena 16 iste direktive, ne morejo biti predmet odločbe o izgonu z njegega ozemlja, „razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“.

- 28 Glede državljanov Unije, ki so v državi članici gostiteljici prebivali preteklih deset let, člen 28(3) Direktive 2004/38 znatno povečuje njihovo varstvo pred ukrepi izгона z določitvijo, da tak ukrep ne sme biti sprejet, ne da bi odločba temeljila na „nujnih razlogih javne varnosti, ki jih [opredelijo] države članice [...]“.
- 29 Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 sicer pogojuje uživanje povečane stopnje varstva s prebivanjem zadevne osebe na ozemlju zadevne države članice v obdobju deset let pred izgonom, vendar pa ne omenja okoliščin, ki bi lahko povzročile prekinitve obdobja desetletnega prebivanja, ki je potrebno za pridobitev povečane stopnje varstva pred izgonom iz te določbe.
- 30 Izhajajoč iz domneve, da se tako kot pravica do stalnega prebivanja povečana stopnja varstva pridobi po določenem času prebivanja v državi članici gostiteljici in da jo je mogoče pozneje izgubiti, predložitveno sodišče ocenjuje, da se lahko po analogiji uporabijo merila iz člena 16(4) Direktive 2004/38.
- 31 Sicer je res, da je v uvodnih izjavah 23 in 24 Direktive 2004/38 predvideno posebno varstvo za osebe, ki so se resnično vključile v državo članico gostiteljico, zlasti če so bile tam rojene in so tam prebivale vse življenje, vendar pa ob upoštevanju besedila člena 28(3) Direktive 2004/38 velja tudi, da je odločilno merilo še vedno odgovor na vprašanje, ali je državljan Unije v tej državi članici prebival preteklih deset let pred odločbo o izgonu.

- 32 V zvezi z vprašanjem, koliko odsotnosti iz države članice gostiteljice v obdobju iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, torej v obdobju desetih let pred odločbo o izgonu zadevne osebe, tej onemogočajo povečano stopnjo varstva iz te določbe, je treba celovito presojo položaja zadevne osebe vsakič opraviti v tistem trenutku, ko se postavi vprašanje izгона.
- 33 Nacionalni organi, ki jim je zaupana uporaba člena 28(3) Direktive 2004/38, morajo upoštevati vse upoštevne okoliščine v vsakem posameznem primeru, zlasti trajanje vsake odsotnosti zadevne osebe iz države članice gostiteljice, skupno trajanje in pogostnost teh odsotnosti, pa tudi razloge, ki so zadevno osebo vodili k temu, da je to državo članico zapustila. Preveriti je namreč treba, ali sporne odsotnosti pomenijo preselitev središča osebnih, družinskih ali poklicnih interesov zadevne osebe v drugo državo.
- 34 Okoliščina, da je bila zadevna oseba prisilno vrnjena v državo članico gostiteljico, da bi tam prestala kazen zavora, in čas, ki ga je prebila v zaporu, se lahko – skupaj z elementi, naštetimi v prejšnji točki te sodbe – upoštevata pri celoviti presoji, ki se zahteva za določitev, ali so se pretrgale integracijske vezi, ki so bile predhodno vzpostavljene z državo članico gostiteljico.
- 35 Nacionalno sodišče mora presoditi, ali gre v postopku v glavni stvari za tak primer. Če bo ugotovilo, da odsotnosti P. Tsakouridisa iz države članice gostiteljice niso take, da bi preprečevale uživanje povečane stopnje varstva, bo moralo nato preveriti, ali odločba o izgonu temelji na nujnih razlogih javne varnosti v smislu člena 28(3) Direktive 2004/38.

- 36 Poudariti je treba, da je lahko Sodišče, zato da bi nacionalnemu sodišču dalo koristen odgovor, ki bi mu omogočil rešitev spora, o katerem odloča, prisiljeno upoštevati prava Unije, ki jih predložitveno sodišče v svojih vprašanjih za predhodno odločanje ni navedlo (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2007 v zadevi Gintec, C-374/05, ZOdl., str. I-9517, točka 48).
- 37 Če bi se ugotovilo, da oseba, ki je v položaju P. Tsakouridisa, ki je pridobil pravico do stalnega prebivanja v državi članici gostiteljici, ne izpolnjuje pogoja prebivanja iz člena 28(3) Direktive 2004/38, bi lahko bil ukrep izгона, odvisno od okoliščin primera, upravičen, če so podani „resni razlogi v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“, kot določa člen 28(2) Direktive 2004/38.
- 38 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na drugo, tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 treba razlagati tako, da je za določitev, ali je državljan Unije v državi članici gostiteljici prebival deset let pred izdajo odločb o izgonu, kar je odločilno merilo za pridobitev povečane stopnje varstva pred izgonom, ki mu jo daje ta določba, treba upoštevati vse upoštevne okoliščine v vsakem posameznem primeru, zlasti trajanje vsake posamične odsotnosti zadevne osebe iz države članice gostiteljice, skupno trajanje in pogostnost teh odsotnosti, pa tudi razloge, ki so zadevno osebo vodili k temu, da je to državo članico zapustila, in na podlagi katerih se da ugotoviti, ali te odsotnosti pomenijo preselitev središča osebnih, družinskih ali poklicnih interesov zadevne osebe v drugo državo članico.

Prvo vprašanje

- 39 Glede na odgovor na drugo, tretje in četrto vprašanje je treba razumeti prvo vprašanje v tem smislu, da želi predložitveno sodišče v bistvu vedeti, ali in koliko lahko kriminaliteta, povezana z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, spada pod pojem „nujni razlogi javne varnosti“, če bi ugotovilo, da zadevni državljani Unije uživajo varstvo iz odstavka 3 člena 28 Direktive 2004/38, ali pod pojem „resni razlogi v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“, če bi ugotovilo, da državljani Unije uživajo varstvo iz odstavka 2 člena 28 Direktive 2004/38.
- 40 Iz besedila člena 28 Direktive 2004/38 in iz sistematike te določbe, kot sta navedena v točkah od 24 do 28 te sodbe, je razvidno, da je zakonodajalec Unije s tem, da je vsak ukrep izгона v primerih iz odstavka 3 člena 28 te direktive povezoval z obstojem „nujnih razlogov“ javne varnosti, torej s pojmom, ki je bistveno ožji od „resnih razlogov“ v smislu odstavka 2 tega člena, očitno skušal omejiti ukrepe, ki temeljijo na navedenem odstavku 3, na „izjemne okoliščine“, kot je navedeno v uvodni izjavi 24 te direktive.
- 41 Pojem „nujni razlogi javne varnosti“ namreč ne predpostavlja le obstoja ogrožanja javne varnosti, ampak mora tako ogrožanje doseči posebej veliko težo, kar se kaže v uporabi izraza „nujni razlogi“.

- 42 V tem kontekstu je treba razlagati tudi pojem „javna varnost“ v členu 28(3) Direktive 2004/38.
- 43 Na področju javne varnosti je Sodišče presodilo, da ta pokriva tako notranjo kot zunanjo varnost države članice (glej zlasti sodbe z dne 26. oktobra 1999 v zadevi Sirdar, C-273/97, Recueil, str. I-7403, točka 17; z dne 11. januarja 2000 v zadevi Kreil, C-285/98, Recueil, str. I-69, točka 17; z dne 13. julija 2000 v zadevi Albore, C-423/98, Recueil, str. I-5965, točka 18, in z dne 11. marca 2003 v zadevi Dory, C-186/01, Recueil, str. I-2479, točka 32).
- 44 Sodišče je prav tako presodilo, da ogrožanje delovanja institucij in temeljnih javnih služb ter preživetje prebivalstva, pa tudi tveganje resnih motenj v zunanjih odnosih ali mirnem sožitju med narodi, ali ogrožanje vojaških interesov lahko vplivajo na javno varnost (glej zlasti sodbi z dne 10. julija 1984 v zadevi Campus Oil in drugi, 72/83, Recueil, str. 2727, točki 34 in 35, in z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Werner, C-70/94, Recueil, str. I-3189, točka 27; zgoraj navedeno sodbo Albore, točka 22, in sodbo z dne 25. oktobra 2001 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-398/98, Recueil, str. I-7915, točka 29).
- 45 Vendar pa iz tega še ne izhaja, da so cilji, kot je boj proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, nujno izvzeti iz tega pojma.
- 46 Nedovoljena trgovina z drogami v hudodelski združbi predstavlja difuzno kriminaliteto, ki je podprta z impresivnimi finančnimi in operativnimi sredstvi in ki ima pogosto mednarodne povezave. Glede uničujočih posledic s tovrstno trgovino povezane kriminalitete je v uvodni izjavi 1 Okvirnega sklepa Sveta 2004/757/PNZ z dne

25. oktobra 2004 o opredelitvi minimalnih določb glede elementov kaznivih dejanj in kazni na področju nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami (UL L 335, str. 8) navedeno, da nedovoljen promet s prepovedanimi drogami predstavlja grožnjo za zdravje, varnost in kakovost življenja državljanov Evropske unije ter zakonito gospodarstvo, stabilnost in varnost držav članic.

- ⁴⁷ Ker namreč zasvojenost z drogami pomeni hudo zlo za posameznika ter gospodarsko in socialno nevarnost za človeštvo (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 26. oktobra 1982 v zadevi Wolf, 221/81, Recueil, str. 3681, točka 9, in sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 17. januarja 2006 v zadevi Aoulmi proti Franciji, točka 86), bi nedovoljena trgovina z drogami v hudodelski združbi lahko dosegla takšno raven intenzivnosti, da bi lahko neposredno ogrozila mir in fizično varnost prebivalstva kot celote ali pa njegovega velikega dela.
- ⁴⁸ Dodati je treba, da je v členu 27(2) Direktive 2004/38 poudarjeno, da mora obnašanje zadevne osebe pomeniti resnično in sedanjo grožnjo za osnovni interes družbe ali zadevne države članice, da obstoj predhodnih kazenskih obsodb sam po sebi ne more pomeniti razloga za ukrepe javnega reda ali javne varnosti in da utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.
- ⁴⁹ Zato mora ukrep izгона temeljiti na preučitvi posameznega obravnavanega primera (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Metock in drugi, točka 74) in se ne sme upravičevati z nujnimi razlogi javne varnosti v smislu člena 28(3) Direktive 2004/38, razen če je ob upoštevanju izjemne teže grožnje tak ukrep potreben za zaščito interesov, ki jih varuje, če tega cilja ni mogoče doseči z manj strogimi ukrepi, vse ob upoštevanju

trajanja prebivanja državljana Unije v državi članici gostiteljici in zlasti hudih posledic, ki jih tak ukrep lahko povzroči za državljane Unije, ki so se resnično vključili v državo članico gostiteljico.

- 50 Pri uporabi Direktive 2004/38 je treba posebej tehtati na eni strani izjemnost grožnje za javno varnost zaradi osebnega obnašanja zadevne osebe, ki jo je treba presoja ti glede na okoliščine ob izdaji odločbe o izgonu (glej zlasti sodbo z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točke od 77 do 79), in sicer zlasti ob upoštevanju predpisanih in izrečenih kazni, stopnje udeležbe v kriminalni dejavnosti, obsega škode in glede na okolišči ne primera ponovitvene nevarnosti (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 27. oktobra 1977 v zadevi Bouchereau, 30/77, Recueil, str. 1999, točka 29), in na drugi strani nevarnost, da se ogrozi resocializacija državljana Unije v državi, v kateri je resnično vključen, kar je, kot je v točki 95 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, ne le v interesu te države, pač pa tudi v interesu Evropske unije nasploh.
- 51 Izrečeno kazen je treba upoštevati kot okoliščino iz te celote dejavnikov. Obsodba na kazen zapora petih let ne more voditi do odločbe o izgonu, kot je določeno v nacionalni ureditvi, ne da bi se upoštevale okoliščine, opisane v prejšnji točki te sodbe, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče.
- 52 V okviru te presoje je treba upoštevati temeljne pravice, katerih upoštevanje zagotavlja Sodišče, ker se je mogoče na razloge splošnega interesa za upravičevanje nacionalnega ukrepa, ki lahko ovira uresničevanje prostega gibanja oseb, sklicevati le takrat, kadar sporni ukrep upošteva te pravice (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Orfanopoulos in Oliveri, točke od 97 do 99), zlasti pravico do spoštovanja zasebnega in

družinskega življenja, kot je določena v členu 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in v členu 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (glej zlasti sodbo z dne 5. oktobra 2010 v zadevi McB, C-400/10 PPU, ZOdl., str. I-8965, točka 53, in sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 23. junija 2008 v zadevi Maslov proti Avstriji (VS), *Recueil des arrêts et décisions* 2008, točka 61 in naslednje).

53 Pri presoji, ali je predvideni poseg sorazmeren zasledovanemu legitimnemu cilju, v tem primeru varstvu javne varnosti, je treba upoštevati predvsem naravo in težo storjenega kaznivega dejanja, trajanje bivanja zadevne osebe v državi članici gostiteljici, čas, ki je potekel od storitve kaznivega dejanja, in obnašanje zadevne osebe v tem obdobju ter trdnost socialnih, kulturnih in družinskih vezi z državo članico gostiteljico. V primeru državljana Unije, ki je večji del, če ne celo vse svoje otroštvo in mladost zakonito preživel v državi članici gostiteljici, bi bilo treba za utemeljitev ukrepa izгона navesti zelo tehtne razloge (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo Maslov proti Avstriji, točke od 71 do 75).

54 V vsakem primeru, ker je Sodišče presodilo, da lahko za ohranitev javnega reda država članica šteje, da uporaba drog pomeni tako nevarnost za družbo, da upravičuje posebne ukrepe proti tujcem, ki kršijo zakonodajo o drogah (glej sodbo z dne 19. januarja 1999 v zadevi Calfa, C-348/96, *Recueil*, str. I-11, točka 22, in zgoraj navedeno sodbo Orfanopoulos in Oliveri, točka 67), je treba ugotoviti, da nedovoljena trgovina z drogami v hudodelski združbi še toliko bolj spada pod pojem „javni red“, kot je opredeljen v členu 28(2) Direktive 2004/38.

- 55 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh zgoraj omenjenih okoliščin preveriti, ali obnašanje P. Tsakouridisa spada k „resnim razlogom v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“ v smislu člena 28(2) Direktive 2004/38 ali k „nujnim razlogom javne varnosti“ v smislu njenega člena 28(3) in ali načrtovani ukrep izгона spoštuje zgoraj navedene pogoje.
- 56 Ob upoštevanju navedenega je na prvo vprašanje treba odgovoriti, da če bo predložitveno sodišče ugotovilo, da zadevni državljani Unije uživajo varstvo iz odstavka 3 člena 28 Direktive 2004/38, je treba to določbo razlagati tako, da boj proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, lahko spada pod pojem „nujni razlogi javne varnosti“, s katerimi se lahko upraviči izgon državljanov Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival zadnjih deset let. Če bo predložitveno sodišče ugotovilo, da zadevni državljani Unije uživajo varstvo iz odstavka 2 člena 28 Direktive 2004/38, je treba to določbo razlagati tako, da boj proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, spada pod pojem „resni razlogi v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“.

Stroški

- 57 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 28(3)(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC je treba razlagati tako, da je za to, da se ugotovi, ali je državljan Unije v državi članici gostiteljici prebival deset let pred izdajo odločbe o izgonu, kar je odločilno merilo za pridobitev povečane stopnje varstva pred izgonom, ki mu jo daje ta določba, treba upoštevati vse upoštevne okoliščine v vsakem posameznem primeru, zlasti trajanje vsake posamične odsotnosti zadevne osebe iz države članice gostiteljice, skupno trajanje in pogostnost teh odsotnosti, pa tudi razloge, ki so zadevno osebo vodili k temu, da je to državo članico zapustila, in na podlagi katerih se da ugotoviti, ali te odsotnosti pomenijo preselitev središča osebnih, družinskih ali poklicnih interesov zadevne osebe v drugo državo članico.
2. Če bo predložitveno sodišče ugotovilo, da zadevni državljan Unije uživa varstvo iz odstavka 3 člena 28 Direktive 2004/38, je treba to določbo razlagati tako, da boj proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, lahko spada pod pojem „nujni razlogi javne varnosti“, s katerimi se lahko upraviči izgon državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival zadnjih deset let. Če bo predložitveno sodišče ugotovilo,

da zadevni državljani Unije uživa varstvo iz odstavka 2 člena 28 Direktive 2004/38, je treba to določbo razlagati tako, da boj proti kriminaliteti, povezani z nedovoljeno trgovino z drogami v hudodelski združbi, spada pod pojem „resni razlogi v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“.

Podpisi