



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 17. aprila 2018*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38/ES – Člen 28(3)(a) – Povečana stopnja varstva pred izgonom – Pogoji – Pravica do stalnega prebivališča – Prebivanje v državi članici gostiteljici deset let pred izdajo odločbe o izgonu z ozemlja zadevne države članice – Obdobje prestajanja zaporne kazni – Posledice za neprekinjenost desetletnega prebivanja – Razmerje s celovito presojo integracijske vezi – Trenutek izvedbe navedene presoje in merila, ki se morajo pri njej upoštevati“

V združenih zadevah C-316/16 in C-424/16,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložili Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg, Nemčija) in Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) z odločbama z dne 27. aprila in 27. julija 2016, ki sta na Sodišče prispeli 3. junija in 1. avgusta 2016, v postopkih

B

proti

Land Baden-Württemberg (C-316/16)

in

Secretary of State for the Home Department

proti

Francu Vomeru (C-424/16),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas in C. G. Fernlund, predsedniki senatov, E. Juhász, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, sodnika, A. Prechal (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. julija 2017,

* Jezika postopka: nemščina in angleščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za B R. Kugler, odvetnik,
- za F. Vomera R. Husain, QC, P. Tridimas in N. Armstrong, barristers, ter J. Luqmani, solicitor,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za vlado Združenega kraljestva C. Crane, C. Brodie in S. Brandon, agenti, skupaj z R. Palmerjem, barrister,
- za dansko vlado M. Wolff, C. Thorning in M. N. Lyshøj, agenti,
- za Irsko L. Williams, K. Skelly, E. Creedon in A. Joyce, agenti, skupaj s K. Mooney in E. Farrell, BL,
- za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman in B. Koopman, agentki,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti, M. Heller in M. Wilderspin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. oktobra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 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/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov, prvim med grškim državljanom B in Land Baden-Württemberg (dežela Baden-Württemberg, Nemčija) ter drugim med italijanskim državljanom Francom Vomero in Secretary of State for the Home Department (minister za notranje zadeve, Združeno kraljestvo) glede odločb o izgonu, ki se nanašata na B oziroma F. Vomera.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 17, 18, 23 in 24 Direktive 2004/38 je navedeno:
„(17) Uživanje pravice do stalnega prebivališča s strani državljanov Unije, ki so se odločili, da se naselijo za daljši čas v državi članici gostiteljici, bi krepilo občutek državljanstva Unije in je ključni element za spodbujanje socialne kohezije, ki je eden od temeljnih ciljev Unije. Pravica do stalnega prebivališča bi zato morala biti predvidena za vse državljane Unije in njihove družinske člane, ki prebivajo v državi članici gostiteljici v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, neprekinjeno pet let, v kolikor ni bil zoper njih izrečen ukrep izгона.“

(18) Da bi bila pravica do stalnega prebivališča resnično sredstvo vključevanja v družbo države članice gostiteljice, v kateri državljan Unije prebiva, ta pravica, potem ko je pridobljena, ne bi smela biti podvržena nobenim pogojem.

[...]

(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, 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.“

4 V poglavju III Direktive 2004/38, naslovljenem „Pravica do prebivanja“, sta člena 6 in 7 te direktive, naslovljena „Pravica do prebivanja do treh mesecev“ oziroma „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“, ki določata pogoje, pod katerimi imajo državljanji Unije in njihovi družinski člani take pravice do prebivanja v državi članici, ki ni država članica, katere državljanstvo imajo ti državljanji Unije.

5 V poglavju IV Direktive 2004/38, naslovljenem „Pravica do stalnega prebivališča“, njen člen 16 določa:
„1. Državljanji Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča 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 enkrat pridobljena, se jo lahko izgubi samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti.“

6 V poglavju VI Direktive 2004/38, naslovljenem „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, so člani od 27 do 33 te direktive.

7 Člen 27 Direktive 2004/38, naslovljen „Splošna načela“, v odstavkih 1 in 2 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.

Osebnost 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, naslovljen „Varstvo pred izgonom“, 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, [...]njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg [...]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 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 33 Direktive 2004/38, naslovljen „Izgon kot kazen ali stranska kazen“, določa:

„1. Država članica gostiteljica lahko izda odredbo o izgonu kot kazen ali stransko kazen k zaporni kazni samo, kadar upošteva zahteve členov 27, 28 in 29.

2. Če se odredba o izgonu, kot je predvidena v odstavku 1, izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, država članica preveri, če zadevni posameznik dejansko in resnično predstavlja grožnjo za javni red ali javno varnost in oceni, ali je prišlo do kakšnih pomembnih sprememb okoliščin po izdaji odredbe o izgonu.“

Nemško pravo

10 Člen 6 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (zakon o prostem gibanju državljanov Unije) z dne 30. julija 2004 (v nadaljevanju: FreizügG/EU), naslovljen „Izguba pravice do vstopa in prebivanja“, ki je namenjen zlasti prenosu člena 28 Direktive 2004/38, določa:

„1. [I]z razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člena 45(3) in 52(1) [PDEU]) je mogoče ugotoviti izgubo pravice iz člena 2(1), odvzeti potrdilo o pravici do stalnega prebivališča in razveljaviti dovoljenje za prebivanje oziroma za stalno prebivanje. Iz razlogov, navedenih v prvem stavku, je mogoče zavrniti tudi vstop na ozemlje. [...]

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 prebivališča je ugotovitve v smislu odstavka 1 mogoče sprejeti le iz resnih razlogov.

5. Ugotovitev v smislu odstavka 1 je v zvezi z državljani Unije in njihovimi družinskimi člani, ki so na območju zvezne države prebivali preteklih 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 prebivališča nujna za interese otroka. Nujni razlogi javne varnosti obstajajo le, če je bila zadevna oseba pravnomočno obsojena za eno ali več naklepno storjenih kaznivih dejanj na zaporno kazen ali kazen mladoletniškega zapora najmanj pet let, ali če je bil pri zadnji pravnomočni obsodbi izrečen ukrep preventivnega pridržanja, ali če je ogrožena varnost Zvezne republike Nemčije, ali če zadevna oseba pomeni teroristično grožnjo.

[...]

Pravo Združenega kraljestva

- 11 S pravilom 21 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (predpisi iz leta 2006 o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor)) (SI 2006/1003) se izvajata člena 27 in 28 Direktive 2004/38.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-316/16

- 12 B je grški državljan, rojen v Grčiji oktobra 1989. Po ločitvi staršev se je leta 1993 s svojo materjo preselil v Nemčijo, kjer so njegovi stari starši po materini strani prebivali že od leta 1989 kot zaposleni delavci. Od takrat je njegova mati delala v tej državi članici, katere državljanstvo ima zdaj, hkrati pa je ohranila grško državljanstvo.
- 13 Razen obdobja dveh mesecev, v katerem ga je njegov oče odpeljal v Grčijo, in nekaj krajših obdobjih počitnic, je B od leta 1993 neprekinjeno prebival v Nemčiji. V tej državi članici se je šolal in pridobil diplomu nižjega sekundarnega splošnega izobraževanja (*Hauptschulabschluss*). Obvlada nemščino. Njegovo znanje grščine pa mu omogoča le ustno in osnovno sporazumevanje v tem jeziku.
- 14 B do zdaj ni uspelo končati poklicnega usposabljanja zlasti zaradi duševne motnje, zaradi katere se je moral tudi terapevtsko in psihiatrično zdraviti. B je delal novembra in decembra 2012. Nato je bil brezposeln.
- 15 B ima v Nemčiji pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 Direktive 2004/38.
- 16 Amtsgericht Pforzheim (okrajno sodišče v Pforzheimu, Nemčija) je 7. novembra 2012 sprejelo sklep v postopku izdaje kaznovalnega naloga (*Strafbefehl*) in B naložilo kazen 90 dnevnih zneskov zaradi protipravne prilastitve prenosnega telefona, prisiljenja, poskusa izsiljevanja in naklepne protipravne posesti prepovedanega orožja.

- 17 B je 10. aprila 2013, oborožen s pištolo z gumijastimi naboji, napadel igralnico, predvsem da bi si priskrbel denar, potreben za plačilo navedene globe, in izsilil znesek 4 200 EUR. Za to kaznivo dejanje je Landgericht Karlsruhe (deželno sodišče v Karlsruheju, Nemčija) 9. decembra 2013 obsodilo B na zaporno kazen petih let in osmih mesecev. B je bil od 12. aprila 2013 neprekinjeno pridržan, najprej v priporu in nato v zaporu.
- 18 Regierungspräsidium Karlsruhe (prefektura v Karlsruheju, Nemčija) je po zaslišanju B z odločbo z dne 25. novembra 2014, sprejeto na podlagi člena 6(5) FreizügG/EU v povezavi s členom 28(3)(a) Direktive 2004/38, ugotovilo, da je ta izgubil pravico do vstopa in prebivanja v Nemčiji. B je bilo tako odrejeno, naj zapusti ozemlje te države članice v enem mesecu po začetku veljavnosti navedene ugotovitve, sicer bo izgnan v Grčijo. Trajanje prepovedi vstopa in prebivanja v Nemčiji je bilo določeno na 7 let od datuma, na katerega bo B dejansko zapustil nemško ozemlje.
- 19 B je zoper to odločbo vložil tožbo pri Verwaltungsgericht Karlsruhe (upravno sodišče v Karlsruheju, Nemčija), ki jo je s sodbo z dne 10. septembra 2015 razglasilo za nično. Dežela Baden-Württemberg je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg).
- 20 Navedeno sodišče najprej izključuje, da bi lahko okoliščine v postopku v glavni stvari povzročile nastanek nujnih razlogov javne varnosti v smislu člena 6(5) FreizügG/EU in člena 28(3)(a) Direktive 2004/38. Zato meni, da bi moralo, če je lahko B upravičen do povečane stopnje varstva pred izgonom, ki izhaja iz navedenih določb, potrditi razglasitev ničnosti sporne odločbe.
- 21 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, prvič, da glede na okoliščine, navedene v točkah 12 in 13 te sodbe, in posledično globoko zakoreninjenost B v Nemčiji integracijska vez, ki ga povezuje s to državo članico gostiteljico, ne more biti pretrgana zaradi prestajanja zaporne kazni, na katero je bil obsojen, tako da zadevni osebi ni mogoče odreči povečane stopnje varstva pred izgonom iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 22 Drugič, navedeno sodišče meni, da se zaporna kazen, naložena zaradi storitve kaznivega dejanja, ki je razlog za izgon z ozemlja države članice gostiteljice, nikakor ne sme upoštevati pri odločanju, ali je prišlo do pretrganja integracijske vezi, ki bi povzročilo prekinitve nepretrganega prebivanja na tem ozemlju v smislu navedenega člena 28(3)(a). Sicer bi namreč iz tega izhajalo, da oseba, obsojena na zaporno kazen, daljšo od petih let, ki bo v skladu z veljavnimi pravili nemškega prava načeloma ob izdaji upravne odločbe o ugotovitvi izgube pravice do vstopa in prebivanja še vedno v zaporu, nikoli ne bi mogla biti upravičena do povečane stopnje varstva iz navedene določbe.
- 23 Poleg tega v državah članicah, v katerih se izgon odredi kot stranska kazen h kazni odvzema prostosti in iz tega razloga pred odvzemom prostosti, pa navedene kazni odvzema prostosti nikoli ni mogoče upoštevati pri presoji morebitnega pretrganja integracijske vezi in posledične prekinitve nepretrganega bivanja. To naj bi privedlo do neenakosti obravnavanja med državljani Unije glede povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 24 Tretjič, predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba v zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, pri celoviti presoji, namenjeni preverjanju, ali so bile integracijske vezi z državo članico gostiteljico pretrgane, česar posledica je izguba navedene povečane stopnje varstva, upoštevati elemente, povezane s pridržanjem. Razlog za prekinitve nepretrganosti prebivanja naj namreč ne bi bilo kaznivo dejanje, temveč odvzem prostosti. V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da je treba upoštevati trajanje pridržanja, pa tudi druga merila, kot so način izvrševanja kazni, splošno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni in med drugim njeno spoprijemanje s kaznivim dejanjem, sprejem in izvajanje terapevtskih indikacij, ki jih potrdi kaznovalna ustanova, sodelovanje zadevne osebe v programih izobraževanja ter nadaljnega poklicnega usposabljanja, sodelovanje pri izvrševanju kazni in uresničevanje njenih ciljev ter ohranjanje osebnih in družinskih vezi v državi članici gostiteljici.

- 25 Četrtrič, predložitveno sodišče opozarja, da je Sodišče v točki 35 sodbe z dne 16. januarja 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9), razsodilo, da je treba za ugotovitev, v kolikšni meri pretrganje prebivanja zaradi prestajanja zaporne kazni zadevni osebi onemogoča pridobitev povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, celovito presojo položaja zadevne osebe vsakič opraviti v tistem trenutku, ko se postavi vprašanje njenega izгона, in sprašuje, ali obstajajo zavezujoče določbe prava Unije, ki omogočajo določitev takega trenutka.
- 26 Po mnenju navedenega sodišča mora biti taka opredelitev predmet usklajene rešitve v Uniji, da bi se preprečilo, da bi se lahko stopnja varstva, ki izhaja iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, razlikovala od ene države članice do druge zlasti glede na to, ali je odločitev o izgonu sprejeta kot stranska kazen k izrečni zaporni kazni ali nasprotno, z upravno odločbo, sprejeto med ali po prestajanju zaporne kazni. V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba preučiti vprašanje, ali so integracijske vezi z državo članico gostiteljico pretrgane na datum, ko sodišče, ki meritorno odloča o zadevi, odloči o zakonitosti odločbe o izgonu.
- 27 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je vnaprej izključeno, da izrek in nato izvršitev zaporne kazni lahko povzročita, da se štejejo integracijske vezi državljana Unije, ki je kot triletni otrok vstopil v državo članico gostiteljico, za pretrgane, kar povzroči, da ni podano nepretrgano prebivanje desetih let v smislu člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, zaradi česar zadevni državljan Unije ni upravičen do varstva pred izgonom na podlagi [navedene določbe], če je po vstopu v starosti treh let svoje celotno dosedanje življenje preživel v tej državi članici gostiteljici, nima več nobenih vezi z državo članico svojega državljanstva in je kaznivo dejanje, zaradi katerega mu je bila izrečena zaporna kazen, ki jo zdaj prestaja, storil šele po 20 letih prebivanja?
 2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali se pri vprašanju, ali izvršitev zaporne kazni povzroči pretrganje integracijskih vezi, ne upošteva zaporna kazen, ki je bila izrečena za kaznivo dejanje, ki je razlog za izgon?
 3. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje nikalen: po katerih merilih se presoja, ali zadevni državljan Unije v takšnem primeru kljub temu lahko uživa varstvo pred izgonom na podlagi člena 28(3)(a) Direktive 2004/38?
 4. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje nikalen: ali pravo Unije določa „natančni trenutek, v katerem se postavi vprašanje izгона“ in v katerem je treba izvesti celovito presojo položaja zadevnega državljana Unije za preizkus, ali zadevna oseba zaradi pretrganja prebivanja zadnjih deset let pred izgonom ni upravičena do povečane stopnje varstva pred izgonom?“

Zadeva C-424/16

- 28 F. Vomero je italijanski državljan, rojen 18. decembra 1957. F. Vomero se je 3. marca 1985 preselil v Združeno kraljestvo s svojo prihodnjo ženo, državljanke Združenega kraljestva, ki jo je spoznal leta 1983. V tej državi članici sta 3. avgusta 1985 sklenila zakonsko zvezo in rodilo se jima je pet otrok, za katere je skrbel F. Vomero, ki je bil poleg tega zaposlen občasno, medtem ko je bila njegova žena zaposlena za polni delovni čas.
- 29 Med letoma 1987 in 1999 je bil F. Vomero v Italiji in Združenem kraljestvu večkrat kazensko obsojen, vendar mu ni bila izrečena zaporna kazen. Leta 1998 je zakonska zveza razpadla. F. Vomero je zapustil skupno prebivališče in se preselil v drugo stanovanje z M. M.

- 30 F. Vomero je 1. marca 2001 ubil M. M. Porota je obtožnico za umor zaradi izzivanja žrtve spremenila v obtožnico za uboj. F. Vomero je bil 2. maja 2002 obsojen na osem let zapora. Na prostost je bil izpuščen v začetku julija 2006.
- 31 Minister za notranje zadeve je z odločbo z dne 23. marca 2007, ki je bila potrjena 17. maja 2007, odredil izgon F. Vomera v skladu s pravilom 21 predpisov iz leta 2006 o priseljevanju (Evropski gospodarski prostor).
- 32 F. Vomero je to odločbo izpodbijal pri Asylum and Immigration Tribunal (sodišče za azil in priseljevanje, Združeno kraljestvo). Zoper odločbo tega sodišča je bila vložena pritožba pri Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales), Združeno kraljestvo), zoper sodbo katerega, izdano 14. septembra 2012, je bila vložena pritožba, ki jo trenutno obravnava Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva). Med postopkom je bilo dvakrat prekinjeno odločanje o zadevi do odločitve v drugih zadevah, zlasti tistih, v katerih sta bila vložena predloga za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi katerih sta bili izdani sodbi z dne 16. januarja 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), in z dne 16. januarja 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9).
- 33 F. Vomero je bil zaradi izгона pridržan do decembra 2007. Nato je bil zoper njega januarja 2012 uveden kazenski postopek zaradi posedovanja hladnega orožja ter hude telesne poškodbe, v katerem je bil obsojen na 16 tednov zapora. V drugem postopku, uvedenem julija 2012 zaradi vloma in tatvine, je bil obsojen na dodatnih 12 tednov zapora.
- 34 V utemeljitev zgoraj omenjene odločbe o izgonu je minister za notranje zadeve med drugim navedel, da F. Vomero, ker je bil v zaporu zaradi uboja med letoma 2001 in 2006, ni pridobil pravice do stalnega prebivališča v Združenem kraljestvu in zato ne more biti upravičen od povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 35 Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) s sklicevanjem na sodbe z dne 7. oktobra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), in z dne 16. januarja 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), meni, da pravica do stalnega prebivališča ni mogla biti pravno pridobljena pred 30. aprilom 2006, dnem izteka roka za prenos Direktive 2004/38, in da poleg tega ni sporno, da je bil F. Vomero na ta dan v zaporu že več kot pet let, da je ostal v zaporu še nadaljnja dva meseca po tem in da je bil izpuščen na prostost šele po manj kot devet mesecih, ko je bila sprejeta odločba o odreditvi njegovega izгона, zato zadevna oseba na dan sprejetja te odločbe ni pridobila pravice do stalnega prebivališča v skladu s členom 16(1) te direktive.
- 36 Navedeno sodišče navaja, da je v teh okoliščinah glavno vprašanje, ki se postavlja, ali pravica do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) Direktive 2004/38 pomeni predhodni pogoj za priznanje povečane stopnje varstva iz njenega člena 28(3)(a).
- 37 Če ni tako, predložitveno sodišče poleg tega poudarja, da mora biti obdobje desetih let – iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38 – pred sprejetjem odločbe o izgonu v skladu s sodno prakso Sodišča zgolj „načeloma“ nepretrgano (sodba z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točka 34). Tako navaja, da bi bilo lahko to obdobje tudi pretrgano, na primer, če ga prekine obdobje odsotnosti z ozemlja ali prestajanja zaporne kazni. V teh okoliščinah naj še ne bi bilo jasno razvidno, kako je treba izračunati obdobje desetih let iz te določbe, in zlasti, ali je treba v izračun vključiti ta obdobja odsotnosti z ozemlja ali prestajanja zaporne kazni.
- 38 Kar zadeva okoliščino, da je treba celovito presojeti integracijsko vez z državo članico gostiteljico, da bi se v tem okviru ugotovilo, ali je ta podana ali pa je bila pretrgana (sodba z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točki 36 in 37), predložitveno sodišče meni, da tudi obseg te presoje in njeni učinki še niso dovolj pojasnjeni. Navedeno sodišče se med drugim sprašuje, katere dejavnike je treba

preučiti za ugotovitev, ali so bile integracijske vezi F. Vomera z Združenim kraljestvom na datum izdaje odločbe o izgonu leta 2007 take, da bi bil ta na podlagi prebivanja v navedeni državi članici v preteklih desetih letih upravičen do povečane stopnje varstva.

39 V teh okoliščinah je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je okrepljeno varstvo na podlagi člena 28(3)(a) [Direktive 2004/38] odvisno od uživanja pravice do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) [te direktive]?

2. Če je odgovor [na prvo vprašanje] nikalen:

Ali je obdobje prebivanja ‚v preteklih desetih letih‘, na katero se sklicuje člen 28(3)(a) [Direktive 2004/38],

- (a) preprosto koledarsko obdobje, ki se določi s štetjem od upoštevne datuma (v tej zadevi od datuma odločbe o izgonu), vanj pa se vključijo morebitna obdobja odsotnosti ali prestajanja zaporne kazni, ali
- (b) morebiti pretrgano obdobje, ki se določi s štetjem od upoštevne datuma, seštejejo pa se obdobja, v katerih zadevna oseba ni bila odsotna ali na prestajanju zaporne kazni, da se, če je mogoče, pride do skupnega desetletnega obdobja prebivanja v preteklosti?

3. V primeru nikalnega odgovora [na prvo vprašanje], kakšno je dejansko razmerje med merilom desetletnega prebivanja, na katero se sklicuje člen 28(3)(a) [Direktive 2004/38], in celovito presojo integracijske vezi?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje v zadevi C-424/16

40 Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je upravičenost do varstva pred izgonom iz navedene določbe pogojena s tem, da ima zadevna oseba pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive.

41 Najprej je treba ugotoviti, da to vprašanje temelji na premisi, da naj F. Vomero ne bi bil upravičen do take pravice do stalnega prebivališča v Združenem kraljestvu.

42 Ker Sodišče nima na voljo vseh elementov, potrebnih za presojo utemeljenosti te premise, je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti na njeni podlagi.

43 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v uvodni izjavi 23 Direktive 2004/38 poudarjeno, da lahko izgon državljanov Unije in njihovih družinskih članov zaradi javnega reda ali javne varnosti resno prizadene osebe, ki so se po tem, ko so uveljavile pravice in svoboščine, ki so jim podeljene po Pogodbi, resnično vključile v državo članico gostiteljico.

44 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 čim večja je njihova vključenost v to državo članico, tem večja so jamstva za državljane Unije in njihove družinske člane pred izgonom (glej v tem smislu sodbi z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 25, in z dne 8. decembra 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, točka 70).

- 45 S tega vidika člen 28(1) Direktive 2004/38 najprej na splošno določa, da država članica gostiteljica pred sprejetjem odločbe o izgonu „zaradi javnega reda ali javne varnosti“ med drugim upošteva, koliko časa je zadevna oseba prebivala na njenem ozemlju, njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njenih vezi z državo izvora (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 26).
- 46 Dalje, v skladu z odstavkom 2 navedenega člena državljani Unije ali njihovi družinski člani, ne glede na državljanstvo, ki imajo pravico do stalnega prebivališča na ozemlju države članice gostiteljice v skladu s členom 16 te direktive, ne morejo biti predmet odločbe o izgonu z njenega ozemlja, „razen iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“.
- 47 Nazadnje, glede državljanov Unije, ki so v državi članici gostiteljici prebivali preteklih deset let, člen 28(3)(a) 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 države članice opredelijo“ (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 28).
- 48 Iz besedila in sistematike člena 28 Direktive 2004/38 je tako razvidno, da se varstvo pred izgonom, ki ga določa, postopoma povečuje glede na stopnjo vključenosti zadevnega državljana Unije v državo članico gostiteljico.
- 49 V teh okoliščinah in tudi če tako pojasnilo ni vključeno v besedilo zadevnih določb, je lahko državljan Unije upravičen do povečane stopnje varstva, ki jo zagotavlja člen 28(3)(a) Direktive 2004/38, le če predhodno izpolnjuje pogoj za upravičenost do varstva iz člena 28(2) navedene direktive, in sicer, da mu je priznana pravica do stalnega prebivališča na podlagi člena 16 te direktive.
- 50 Ta razlaga člena 28(3)(a) Uredbe št. 2004/38 je podprta tudi s sobesedilom, v katero je navedena določba umeščena.
- 51 Na prvem mestu je treba opozoriti, da je z Direktivo 2004/38 določen postopni sistem za pravico do prebivališča v državi članici gostiteljici, ki v bistvu s povzemanjem stopenj in pogojev iz različnih instrumentov prava Unije in sodne prakse, ki so obstajali pred to direktivo, pripelje do pravice do stalnega prebivališča (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 38).
- 52 Prvič, člen 6 Direktive 2004/38 za prebivanje do treh mesecev namreč omejuje pogoje ali formalnosti, ki veljajo za pravico do prebivališča, na zahtevo, da imajo osebe veljavno osebno izkaznico ali potni list, člen 14(1) te direktive pa to pravico ohranja, dokler državljan Unije in njegovi družinski člani ne postanejo nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči v državi članici gostiteljici (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 39).
- 53 Drugič, za obdobje prebivanja, ki je daljše od treh mesecev, veljajo za uresničevanje pravice do prebivališča pogoji iz člena 7(1) Direktive 2004/38, v skladu s členom 14(2) te direktive pa se ta pravica ohrani samo, če državljan Unije in njegovi družinski člani te pogoje izpolnjujejo. Zlasti iz uvodne izjave 10 te direktive je razvidno, da je namen teh pogojev med drugim preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči v državi članici gostiteljici (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 40).
- 54 Tretjič, iz člena 16(1) Direktive 2004/38 izhaja, da državljani Unije pridobijo pravico do stalnega prebivališča po tem, ko pet let nepretrgano zakonito prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, in da ta pravica ni odvisna od pogojev, navedenih v prejšnji točki. Kot je navedeno v uvodni izjavi 18 te direktive, za pravico do stalnega prebivališča, potem ko je bila pridobljena, ne sme veljati noben drug pogoj, da bi bila resnično sredstvo vključevanja v družbo te države (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 41).

- 55 Iz zgoraj navedenega tako izhaja, da je lahko – drugače kot državljan Unije, ki je pridobil pravico do stalnega prebivališča in je lahko izgnan z ozemlja države članice gostiteljice samo iz razlogov, ki so navedeni v členu 28(2) Direktive 2004/38 – državljan, ki ni pridobil take pravice, odvisno od primera, izgnan s tega ozemlja – kot to izhaja iz poglavja III te direktive – če postane nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči navedene države članice.
- 56 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točkah 57 in 58 sklepnih predlogov, državljan Unije, ki je lahko, če nima pravice do stalnega prebivališča, predmet ukrepov izгона, če postane tako nesorazmerno breme, ne more biti sočasno upravičen do znatno povečanega varstva, ki ga določa člen 28(3)(a) te direktive, v skladu s katerim je lahko njegov izgon dovoljen le iz „nujnih razlogov“ javne varnosti, ki napotujejo na „izjemne okoliščine“, kot je navedeno v uvodni izjavi 24 navedene direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 40).
- 57 Na drugem mestu je treba opozoriti tudi, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 17 Direktive 2004/38, da je pravica do stalnega prebivališča ključni element za spodbujanje socialne kohezije in je bila s to direktivo določena, da bi se krepil občutek državljanstva Unije, zaradi česar je zakonodajalec Unije pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38 pogojil z vključenostjo državljana Unije v državo članico gostiteljico (sodba z dne 16. januarja 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 58 Kot je Sodišče že razsodilo, za vključenost, na kateri temelji pridobitev pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38, niso odločilne samo krajevne in časovne okoliščine, temveč tudi kvalitativni dejavniki, ki se nanašajo na stopnjo vključenosti v državo članico gostiteljico (sodba z dne 16. januarja 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 59 Pojem „zakonito prebivanje“, ki ga vključuje izraz, „ki zakonito prebivajo“, iz člena 16(1), mora obsegati prebivanje, ki je v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, zlasti s pogoji iz njenega člena 7(1) (sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 46).
- 60 Vendar državljan Unije, ki ni pridobil pravice do stalnega prebivališča v državi članici gostiteljici, ker ni izpolnjeval teh pogojev, in zato ne more uveljavljati stopnje varstva pred izgonom, ki jo zagotavlja člen 28(2) Direktive 2004/38, *a fortiori* ne more biti upravičen do znatno povečane stopnje varstva pred izgonom, ki jo določa člen 28(3)(a) te direktive.
- 61 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje v zadevi C-424/16 odgovoriti, da je treba člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je upravičenost do varstva pred izgonom z ozemlja iz navedene določbe pogojena s tem, da ima zadevna oseba pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive.

Drugo in tretje vprašanje v zadevi C-424/16

- 62 Ker je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) drugo in tretje vprašanje postavilo samo, če bi bil odgovor na njegovo prvo vprašanje nikalen, ju ni treba preučiti.

Vprašanja od prvega do tretjega v zadevi C-316/16

- 63 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg) z vprašanji od prvega do tretjega, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba zahtevo, da so „prebivali v državi članici gostiteljici preteklih deset let“, iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da jo lahko izpolnjuje – in pod katerimi morebitnimi pogoji – državljan Unije,

ki se je kot majhen otrok preselil v državo članico, ki ni država članica, katere državljan je, in je v njej živel dvajset let, preden je bil tam obsojen na zaporno kazen, ki jo prestaja ob sprejetju odločbe o njegovem izgonu.

- 64 Na prvem mestu, v zvezi s tem je treba opozoriti, da je v uvodnih izjavah 23 in 24 Direktive 2004/38 sicer navedeno posebno varstvo za osebe, ki so se resnično vključile v državo članico gostiteljico, zlasti če so bile tam rojene in so tam prebivale vse svoje življenje, vendar je odločilno merilo za priznanje povečane stopnje varstva, ki jo zagotavlja člen 28(3)(a) Direktive 2004/38, vprašanje, ali je državljan Unije, ki ima v državi članici gostiteljici pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive, kot zahteva navedeni člen 28(3), v tej državi članici prebival deset let pred izdajo odločbe o izgonu (glej v tem smislu sodbi z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 31, in z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točka 23).
- 65 Iz tega sledi, da je treba obdobje prebivanja desetih let, zahtevano za priznanje povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, izračunati s štetjem od datuma izdaje odločbe o izgonu te osebe (sodba z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točka 24).
- 66 Na drugem mestu, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti tako obdobje prebivanja desetih let načeloma nepretrgano (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točka 27).
- 67 Glede tega pa je treba tudi opozoriti, da člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 upravičenost do povečane stopnje varstva pred izgonom, ki jo določa, sicer pogojuje s prebivanjem osebe na ozemlju države članice v obdobju desetih let pred ukrepom izгона, vendar v njem niso navedene okoliščine, ki bi lahko povzročile prekinitev navedenega obdobja desetletnega prebivanja za namene pridobitve upravičenosti do te povečane stopnje varstva (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 29).
- 68 Sodišče je tako presodilo, da je treba v zvezi z vprašanjem, kolikšno trajanje odsotnosti z ozemlja države članice gostiteljice v obdobju iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38 zadevni osebi onemogoča upravičenost do te povečane stopnje varstva, celovito presojo položaja zadevne osebe vsakič opraviti v tistem trenutku, ko se postavi vprašanje izгона (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 32).
- 69 Nacionalni organi, zadolženi za izvajanje člena 28(3) Direktive 2004/38, morajo pri tem upoštevati vse upoštevne vidike 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 zadevne odsotnosti pomenijo preselitev središča osebnih, družinskih ali poklicnih interesov zadevne osebe v drugo državo (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 33).
- 70 Glede vprašanja, ali lahko tudi obdobja prestajanja zaporne kazni in ne glede na obdobja odsotnosti z ozemlja države članice gostiteljice, odvisno od primera, privedejo do pretrganja vezi s to državo in do prekinitve prebivanja v njej, je Sodišče razsodilo, da taka obdobja sicer načeloma prekinejo nepretrganost prebivanja v smislu člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, vendar je treba za ugotovitev, ali so s tem povzročila pretrganje predhodno stkanih integracijskih vezi z državo članico gostiteljico, zaradi katerega lahko zadevna oseba izgubi upravičenost do povečane stopnje varstva, ki jo zagotavlja ta določba, opraviti celovito presojo položaja te osebe v trenutku, ko se postavi vprašanje izгона. V okviru te celovite presoje je treba upoštevati obdobja prestajanja zaporne kazni skupaj z vsemi drugimi elementi, ki pomenijo vse upoštevne vidike v vsakem posameznem primeru, med katerimi je, odvisno od primera, okoliščina, da je zadevna oseba v državi članici gostiteljici prebivala deset let pred začetkom prestajanja zaporne kazni (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, točke od 33 do 38).

- 71 Namreč, zgolj v primeru državljana Unije, ki je bil že v preteklosti in pred samo storitvijo kaznivega dejanja, na podlagi katerega mu je bila odvzeta prostost, v položaju, v katerem je izpolnjeval pogoj neprekinjenega prebivanja desetih let v državi članici gostiteljici, ni mogoče šteti, da dejstvo, da so organi navedene države zadevni osebi odvzeli prostost, avtomatično pretrga integracijske vezi, ki jih je navedena oseba pred tem stkala s to državo, in prekine nepretrganost njenega prebivanja na ozemlju te države članice v smislu člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, zaradi česar ni več upravičena do povečane stopnje varstva pred izgonom, ki jo zagotavlja ta določba. Taka razlaga bi poleg tega pomenila, da bi bil navedeni določbi odvzet bistveni del polnega učinka, saj se bo zaradi osebnega obnašanja zadevne osebe, ki je privedlo do njene obsodbe in odvzema prostosti, najpogosteje sprejel prav ukrep izгона.
- 72 V okviru celovite presoje, na katero je bilo opozorjeno v točki 70 te sodbe in ki jo bo moralo v obravnavanem primeru opraviti predložitveno sodišče, bo moralo to v zvezi z integracijskimi vezmi, ki jih je B stkal z državo članico gostiteljico v obdobju prebivanja pred odvzemom njegove prostosti, upoštevati dejstvo, da trdnejše kot bodo take integracijske vezi z navedeno državo, zlasti na socialni, kulturni in družinski ravni, tako da bodo na primer privedle do prave vključitve v družbo te države, kakršno je ugotovilo predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari, manjša bo verjetnost, da bi lahko obdobje prestajanja zaporne kazni povzročilo njihovo pretrganje in s tem prekinjenost obdobja prebivanja desetih let iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 73 Kar zadeva druge elemente, ki se upoštevajo pri taki celoviti presoji, lahko ti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 123 do 125 sklepnih predlogov, po eni strani vključujejo naravo kaznivega dejanja, na katerem temelji zadevno obdobje prestajanja zaporne kazni, in okoliščine, v katerih je bilo to kaznivo dejanje storjeno, po drugi strani pa vse upoštevne elemente, ki se nanašajo na osebno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni.
- 74 Medtem ko namreč narava kaznivega dejanja in okoliščine, v katerih je bilo storjeno, omogočajo razumevanje, koliko je zadevna oseba, odvisno od primera, oddaljena od družbe države članice gostiteljice, pa lahko osebno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni prispeva h krepitvi takšne oddaljenosti ali, nasprotno, k ohranitvi ali ponovni vzpostavitvi integracijskih vezi, ki so bile predhodno stkanе z navedeno državo članico, za njeno prihodnjo socialno reintegracijo v tej državi.
- 75 Glede zadnjenedenega je treba med drugim upoštevati to, da – kot je že navedlo Sodišče – socialna reintegracija državljana Unije v državi, v katero je resnično vključen, ni samo v njegovem interesu ampak tudi na splošno v interesu Evropske unije (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 50).
- 76 Glede vprašanj predložitvenega sodišča v zvezi z okoliščino, da bi lahko upoštevanje obdobja prestajanja zaporne kazni pri ugotavljanju, ali je to pretrgalo neprekinjenost prebivanja desetih let v državi članici gostiteljici pred ukrepom izгона, privedlo do arbitrarnih ali neenakih rezultatov, odvisno od trenutka sprejetja tega ukrepa, je treba navesti naslednje.
- 77 V nekaterih državah članicah se ukrep izгона sicer lahko izreče, kot izrecno določa člen 33(1) Direktive 2004/38, kot kazen ali stranska kazen k zaporni kazni. V takem primeru prihodnje zaporne kazni po definiciji ni mogoče upoštevati pri presoji, ali je državljan v državi članici gostiteljici neprekinjeno prebival v obdobju desetih let pred sprejetjem navedenega ukrepa izгона.
- 78 To lahko torej na primer povzroči, da je državljan Unije, ki že lahko dokaže deset let neprekinjenega prebivanja v državi članici gostiteljici na datum, ko je bil proti njemu sprejet ukrep, ki vključuje odvzem prostosti, poleg katerega je sprejet ukrep ali kazen izгона, upravičen do povečane stopnje varstva pred izgonom iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.

- 79 Nasprotno se bo glede državljana, v zvezi s katerim bi bil tak ukrep izгона sprejet, kot v postopku v glavni stvari, po odvzemu njegove prostosti, postavljalo vprašanje, ali je navedeno prestajanje zaporne kazni povzročilo prekinitve nepretrganosti njegovega prebivanja v državi članici gostiteljici in njegovo izgubo upravičenosti do te povečane stopnje varstva.
- 80 Vendar je treba v zvezi s tem poudariti, da v primeru državljana Unije, ki ob začetku prestajanja zaporne kazni že lahko dokaže deset let nepretrganega prebivanja v državi članici gostiteljici, okoliščina, da je ukrep izгона sprejet med ali ob koncu navedenega obdobja prestajanja zaporne kazni, in dejstvo, da je to obdobje tako del obdobja desetih let pred sprejetjem tega ukrepa, ne povzročita avtomatično prekinitve tega obdobja desetih let, zaradi katere zadevna oseba ne bi bila upravičena do povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 81 Kot je namreč razvidno iz točk od 66 do 75 te sodbe, mora biti, kadar je odločba o izgonu sprejeta med ali ob koncu prestajanja zaporne kazni, položaj zadevnega državljana pod pogoji, navedenimi v teh točkah, še vedno predmet celovite presoje za ugotovitev, ali je lahko upravičen do te povečane stopnje varstva.
- 82 V primerih, navedenih v točkah od 77 do 81 te sodbe, bo tako priznanje ali nepriznanje povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38 odvisno od trajanja prebivanja in stopnje vključenosti zadevnega državljana v državo članico gostiteljico.
- 83 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na vprašanja od prvega do tretjega v zadevi C-316/16 odgovoriti, da je treba člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je lahko v primeru državljana Unije, ki prestaja zaporno kazen in zoper katerega je sprejeta odločba o izgonu, pogoj, da je „prebival v državi članici gostiteljici preteklih deset let“, iz te določbe izpolnjen, če je mogoče s celovito presojo položaja zadevne osebe ob upoštevanju vseh upoštevnihih vidikov ugotoviti, da ne glede na navedeno prestajanje zaporne kazni integracijske vezi med zadevno osebo in državo članico gostiteljico niso bile pretrgane. Med te vidike med drugim spada trdnost integracijskih vezi, stkanih z državo članico gostiteljico pred začetkom prestajanja zaporne kazni zadevne osebe, narava kaznivega dejanja, na katerem temelji izvršena zaporna kazen, okoliščine, v katerih je bilo storjeno, in osebno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni.

Četrto vprašanje v zadevi C-316/16

- 84 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg) s četrtilim vprašanjem v bistvu sprašuje, v katerem trenutku je treba presojati izpolnjevanje pogoja „prebiva[nja] v državi članici gostiteljici preteklih deset let“ v smislu člena 28(3)(a) Direktive 2004/38.
- 85 V skladu s členom 28(3)(a) Direktive 2004/38 „[o]dločba o izgonu [...] ne sme biti sprejeta“ zoper državljana Unije, ki je prebival v državi članici gostiteljici „preteklih deset let“, razen če temelji na nujnih razlogih javne varnosti.
- 86 Iz tega besedila je razvidno, da je treba „preteklih deset let“ pred navedeno odločbo o izgonu razlagati tako, da je treba na datum njenega sprejetja preveriti ta pogoj, ki se nanaša na nepretrgano prebivanje desetih let.
- 87 Kot je bilo opozorjeno v točki 65 te sodbe, je Sodišče sicer že pojasnilo, da je treba obdobje prebivanja desetih let, od katerega je odvisno priznanje povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, izračunati s štejetem od datuma izdaje odločbe o izgonu zadevne osebe.

- 88 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba vprašanje, ali oseba izpolnjuje pogoj nepretrganega prebivanja v državi članici gostiteljici v obdobju desetih let pred odločbo o izgonu in ali je posledično lahko upravičena do povečane stopnje varstva iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, presojati na datum prvotnega sprejetja odločbe o izgonu.
- 89 Toda treba je pojasniti, da ta razlaga ne posega v ločeno vprašanje, v katerem trenutku je treba presojati dejanski obstoj razlogov „javnega reda ali javne varnosti“ v smislu člena 28(1) Direktive 2004/38, ali „resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“ iz člena 28(2) te direktive ali „nujnih razlogov javne varnosti“ v smislu člena 28(3) navedene direktive, na katerih lahko izgon temelji.
- 90 Glede tega mora sicer organ, ki najprej sprejme odločbo o izgonu, opraviti tako presojo ob njenem sprejetju, in sicer v skladu z materialnopravnimi pravili, ki opredeljujejo določbe členov 27 in 28 Direktive 2004/38.
- 91 Vendar to ne izključuje, da je morda treba – če je konkretna izvršitev navedene odločbe dejansko odložena za nekaj časa – opraviti novo in posodobljeno presojo, ali so v posameznem primeru še podani razlogi „javnega reda ali javne varnosti“, „resni razlogi v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo“ ali „nujni razlogi javne varnosti“.
- 92 Med drugim je namreč treba opozoriti, da člen 27(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 na splošno vsak ukrep izгона pogojuje s tem, da mora osebno obnašanje zadevnega posameznika predstavljati resnično in sedanjo grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe ali države članice gostiteljice (glej v tem smislu sodbi z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 30, in z dne 13. julija 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, točka 23).
- 93 Poudariti je sicer treba, da če se ukrep izгона z ozemlja sprejme kot kazen ali stranska kazen k zaporni kazni, vendar se izvrši več kot dve leti po njegovem sprejetju, člen 33(2) Direktive 2004/38 državam članicam izrecno nalaga, da morajo preveriti, ali zadevna oseba dejansko in resnično predstavlja grožnjo za javni red ali javno varnost, in presodi, ali so se zgodile pomembne spremembe okoliščin po izdaji odločbe o izgonu (sodba z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 31).
- 94 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča splošneje izhaja, da morajo sodišča države članice pri preverjanju zakonitosti ukrepa izгона državljana druge države članice upoštevati dejstva, ki so nastala po izdaji zadnje odločbe pristojnih organov, in ki bi lahko pomenila, da je trenutna grožnja, ki bi jo za javni red ali javno varnost lahko predstavljalo osebno obnašanje zadevne osebe, prenehala obstajati ali pa se je nezanemarljivo zmanjšala. Tako je med drugim, če je preteklo veliko časa med datumom sprejetja odločbe o izgonu in datumom njene presoje od pristojnega sodišča (glej po analogiji sodbi z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 82, in z dne 8. decembra 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, točka 84).
- 95 Glede na zgoraj navedeno je treba na četrto vprašanje v zadevi C-316/16 odgovoriti, da je treba člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je treba vprašanje, ali oseba izpolnjuje pogoj „prebiva[nja] v državi članici gostiteljici preteklih deset let“ v smislu navedene določbe, presojati na datum sprejetja prvotne odločbe o izgonu.

Stroški

- 96 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenima sodiščema, ti odločita o stroških. Stroški 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/EGS je treba razlagati tako, da je upravičenost do varstva pred izgonom z ozemlja iz navedene določbe pogojena s tem, da ima zadevna oseba pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive.
2. Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da je lahko v primeru državljana Unije, ki prestaja zaporno kazen in zoper katerega je sprejeta odločba o izgonu, pogoj „prebiva[nja] v državi članici gostiteljici preteklih deset let“ iz te določbe izpolnjen, če je mogoče s celovito presojo položaja zadevne osebe ob upoštevanju vseh upoštevnihih vidikov ugotoviti, da ne glede na navedeno prestajanje zaporne kazni integracijske vezi med zadevno osebo in državo članico gostiteljico niso bile pretrgane. Med te vidike med drugim spada trdnost integracijskih vezi, stkanih z državo članico gostiteljico pred začetkom prestajanja zaporne kazni zadevne osebe, narava kaznivega dejanja, na katerem temelji izvršena zaporna kazen, okoliščine, v katerih je bilo storjeno, in osebno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni.
3. Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da je treba vprašanje, ali oseba izpolnjuje pogoj „prebiva[nja] v državi članici gostiteljici preteklih deset let“ v smislu navedene določbe, presojati na datum sprejetja prvotne odločbe o izgonu.

Podpisi