



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. maja 2018*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Evropske unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38/ES – Člen 27(2), drugi pododstavek – Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja – Prostovoljna vrnitev ali odstranitev iz države zaradi javnega reda ali javne varnosti – Obnašanje, ki pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe – Oseba, katere prošnja za azil je bila zavrnjena iz razlogov iz člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95/EU – Člen 28(1) – Člen 28(3)(a) – Varstvo pred odstranitvijo – Prebivanje v državi članici gostiteljici v preteklih desetih letih – Nujni razlogi javne varnosti – Pojem“

V združenih zadevah C-331/16 in C-366/16,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložila Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki je zasedalo v Middelburgu, Nizozemska) (C-331/16), z odločbo z dne 9. junija 2016, ki je na Sodišče prispela 13. junija 2016, in Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za pravnne zadeve za tujce, Belgija) (C-366/16) z odločbo z dne 27. junija 2016, ki je na Sodišče prispela 5. julija 2016, v postopkih

K.

proti

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16),

in

H. F.

proti

Belgische Staat (C-366/16),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz in E. Levits, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, in M. Vilaras (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave dne 10. julija 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za K. A. Eikelboom in A. M. van Eik, odvetnika,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, C. S. Schillemans in B. Koopman, agentke,
- za belgijsko vlado M. Jacobs, C. Pochet in L. Van den Broeck, agentke, skupaj z I. Floriom in E. Matteredjem, odvetnikoma,
- za grško vlado T. Papadopoulou, agentka,
- za francosko vlado E. Armoët, E. de Moustier in D. Colas, agenti,
- za vlado Združenega kraljestva C. Crane, G. Brown in D. Robertson, agenti, skupaj z B. Laskom, barrister,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. decembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 27(2), drugi pododstavek, člena 28(1) in 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/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov, in sicer prvega med K. in Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (državni sekretar za varnost in pravosodje, Nizozemska) (v nadaljevanju: državni sekretar) zaradi odločbe, s katero je bil K. razglašen za nezaželenega na ozemlju Nizozemske (zadeva C-331/16), drugega pa med F. H. in Belgische Staat (država Belgija) zaradi odločbe, s katero je bila H. F. zavrnjena pravica, da na belgijskem ozemlju prebiva več kot tri mesece (zadeva C-366/16).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija o statusu beguncev, ki je bila podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil 31. januarja 1967 sklenjen v New Yorku in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

- 4 Člen 1 Ženevske konvencije v razdelku A opredeljuje pojem „begunec“, v razdelku F pa za namene te konvencije določa:

„Določbe te Konvencije se ne uporabljajo za katerokoli osebo, pri kateri obstajajo resni razlogi za sum:

- (a) da je storila kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človečnosti, kot jih določajo mednarodni instrumenti, ki sankcionirajo ta kazniva dejanja;
- (b) da je storila hudo nepolitično kaznivo dejanje izven države pribežališča, preden je bila sprejeta vanjo kot begunec;
- (c) da je kriva dejanj, ki so v nasprotju s cilji in načeli Združenih narodov.“

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 5 Člen 16(1) Direktive 2004/38 določa:

„Državljeni 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.“

- 6 Člen 27(1) in (2) te direktive, ki je umeščen v poglavje VI z naslovom „Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, 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.“

- 7 Člen 28 navedene direktive določa:

„1. „Pred sprejetjem odločbe o izgonu [vrnitvi ali odstranitvi] 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 [vrnitvi ali odstranitvi] 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 [vrnitvi ali odstranitvi] 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 [prostovoljna vrnitev ali odstranitev] potreben [potrebna] zaradi koristi otroka, kot je predvideno v Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah z dne 20. novembra 1989.“

Direktiva 2011/95/EU

- 8 Člen 12(2) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9) določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da:

- (a) je storil(-a) kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot opredeljeno v mednarodnih instrumentih, ki določajo takšna kazniva dejanja;
- (b) je storil(-a) hudo nepolitično kaznivo dejanje izven države sprejemnice, preden ga/jo je ta sprejela kot begunca (tj. preden mu/ji je izdala dovoljenje za prebivanje, ki je temeljilo na priznanju statusa begunca); posebej kruta dejanja, tudi če so bila storjena zaradi domnevno političnih ciljev, se lahko štejejo kot huda nepolitična kazniva dejanja;
- (c) je kriv(-a) dejanj, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter členih 1 in 2 Ustanovne listine Združenih narodov.“

Nacionalno pravo

Nizozemsko pravo

- 9 Člen 67 Vreemdelingenwet (zakon o tujcih) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 495) določa:

„1. Ob upoštevanju določb oddelka 3 lahko minister tujca razglasi za nezaželenega:

- (a) če na Nizozemskem prebiva nezakonito in če je storil več dejanj, ki so na podlagi tega zakona kazniva;
- (b) če je bil s pravnomočno sodbo obsojen za kaznivo dejanje, za katero je določena kazen zapora treh let ali več, ali če mu je bil za to kaznivo dejanje izrečen ukrep iz člena 37a kazenskega zakonika;
- (c) če pomeni grožnjo za javni red in nacionalno varnost ter če nezakonito prebiva na Nizozemskem v smislu člena 8, od (a) do (e) ali (l);
- (d) na podlagi mednarodne pogodbe ali
- (e) v interesu mednarodnih odnosov Nizozemske.

[...]

3. Z odstopanjem od člena 8 tujec, ki je bil razglašen za nezaželenega, na Nizozemskem ne more prebivati zakonito.“

Belgijsko pravo

10 V skladu s členom 40a(2) wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zakon o vstopu v državo, prebivanju, nastanitvi in prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi tujcev) z dne 15. decembra 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31. december 1980, str. 14584) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, se za družinske člane državljana Unije med drugim štejejo predniki.

11 Člen 43 tega zakona določa:

„Državljanom Unije in njihovim družinskim članom se lahko vstop in prebivanje zavrneta le zaradi javnega reda, nacionalne varnosti ali javnega zdravja, in sicer ob upoštevanju teh omejitev:

[...]

(2) ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali nacionalne varnosti, morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti in temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. [...] Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe.

Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

[...]“

12 Člen 52(4) koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (kraljevi odlok o vstopu v državo, prebivanju, nastanitvi in prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi tujcev) z dne 8. oktobra 1981 (*Belgisch Staatsblad*, 27. oktober 1981, str. 13740) določa:

„[...]“

Če minister ali njegov pooblaščenec prizna pravico do prebivanja ali če odločba ni izdana v roku iz člena 42 zakona, župan ali njegov pooblaščenec tujcu izda ‚dovoljenje za prebivanje za družinske člane državljana Unije‘ v skladu z vzorcem iz priloge 9.

[...]

Če minister ali njegov pooblaščenec ne prizna pravice do prebivanja, je družinski član o tej odločbi obveščen tako, da se mu izroči dokument v skladu z vzorcem iz priloge 20, ki lahko vsebuje tudi nalog, naj tujec ozemlje države zapusti. [...]“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-331/16

13 K. ima hrvaško državljanstvo in državljanstvo Bosne in Hercegovine.

- 14 Na Nizozemsko je prišel 21. januarja 2001 skupaj z ženo in mladoletnim sinom. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča K. od tega dne neprekinjeno prebiva na Nizozemskem. Njegova žena je 27. aprila 2006 rodila njunega drugega sina.
- 15 K. je 2. februarja 2001 pri državnemu sekretarju vložil prvo prošnjo, da se mu kot prosilcu za azil izda dovoljenje za začasno prebivanje. Ta prošnja je bila zavržena z odločbo državnega sekretarja z dne 15. maja 2003, ki je po potrditvi s sodbo Raad van State (državni svet, Nizozemska) z dne 21. februarja 2005 postala pravnomočna.
- 16 K. je 27. julija 2011 vložil novo prošnjo za azil, ki je bila z odločbo državnega sekretarja z dne 16. januarja 2013 zavržena. Ta odločba, ki ji je bila priložena prepoved vstopa na nizozemsko ozemlje za obdobje desetih let, je po potrditvi s sodbo Raad van State (državni svet) z dne 10. februarja 2014 postala pravnomočna.
- 17 Po pristopu Republike Hrvaške k Evropski uniji je K. 3. oktobra 2014 državnega sekretarja zaprosil za odpravo prepovedi vstopa v državo, ki je bila določena zoper njega. Državni sekretar je z odločbo z dne 22. julija 2015 tej prošnji ugodil, hkrati pa K. na podlagi člena 67(1)(e) zakona o tujcih razglasil za nezaželenega na nizozemskem ozemlju. Ugovor K. zoper to odločbo je bil z odločbo z dne 9. decembra 2015 zavržen.
- 18 Državni sekretar je v zadnjem navedeni odločbi najprej napolnil na odločbi z dne 15. maja 2003 in 16. januarja 2013, s katerima sta bili prošnji K. za azil zavrženi in v katerih je bilo ugotovljeno, da je bil ta odgovoren za ravnanje iz člena 1(F)(a) Ženevske konvencije, ker je vedel za vojne zločine ali zločine proti človečnosti, ki so jih izvršile posebne enote bosanske vojske, in je pri teh kaznivih dejanjih tudi sam sodeloval. Državni sekretar je prav tako poudaril, da lahko prisotnost K. na nizozemskem ozemlju škodi mednarodnim odnosom Kraljevine Nizozemske in da je treba preprečiti, da bi ta država članica postala država gostiteljica za osebe, za katere obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da so izvršile huda kazniva dejanja. Državni sekretar je poleg tega menil, da je treba zaradi varstva javnega reda in javne varnosti sprejeti vse potrebno, da se prepreči, da bi nizozemski državljani prišli v stik z osebami, ki so v svoji državi izvora izvršile huda kazniva dejanja iz člena 1(F)(a) Ženevske konvencije. Zlasti bi bilo treba nujno preprečiti, da bi se žrtve ravnanj, ki se očitajo K., ali njihovi družinski člani z njim srečali na Nizozemskem. Na podlagi vseh teh elementov je državni sekretar ugotovil, prvič, da K. pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe na Nizozemskem, in drugič, da pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ni ovira za razglasitev K. za nezaželenega.
- 19 K. je pri predložitvenem sodišču zoper odločbo z dne 9. decembra 2015 vložil tožbo. V bistvu je trdil, da razlogi, s katerimi je državni sekretar utemeljil svojo odločitev, niso bili zadostni. Poleg tega, da naj mednarodni odnosi neke države članice ne bi spadali v okvir javnega reda, naj bi namreč sedanjest grožnje, ki naj bi jo pomenil, temeljila na domnevah o ravnanjih, ki naj bi jih izvršil pred več kot dvajsetimi leti, in na stališču, v skladu s katerim pomenijo ta ravnanja, ker spadajo pod člen 1(F)(a) Ženevske konvencije, stalno grožnjo. Poleg tega naj bi se s trditvijo, da že morebitno srečanje K. z žrtvijo na Nizozemskem pomeni nevarnost za javni red, pojem „javni red“ preveč razširil. Prav tako naj ne bi bilo prepričljivo dokazano, da so morebitne žrtve K. na Nizozemskem. K. je dodal, da za dejanja, ki se mu očitajo, ni bil nikdar ne preganjan ne obsojen. K. je s sklicevanjem na točko 50 sodbe z dne 11. junija 2015, Zh. in O. (C-554/13, EU:C:2015:377), sklenil, da splošni razlog, ki ga je navedel generalni sekretar in ki se nanaša na to, da pomeni grožnjo za javni red, ni združljiv s pravom Unije.
- 20 Predložitveno sodišče najprej navaja, da se za položaj K. po pristopu Hrvaške k Uniji uporablja pravo Unije. Glede na to, da je prepoved vstopa na Nizozemsko mogoče izreči samo zoper državljane tretjih držav, je bila odločba z dne 16. januarja 2013, s katero je bil K. prepovedan vstop na Nizozemsko za obdobje desetih let, z odločbo z dne 22. julija 2015, ki je bila potrjena z odločbo z dne 9. decembra 2015, odpravljena in nadomeščena z razglasitvijo za nezaželenega, ki je podoben ukrep in jo je mogoče

sprejeti tudi zoper državljana Unije. V nasprotju s prepovedjo vstopa naj bi razglasitev za nezaželenega načeloma veljala za nedoločen čas, vendar lahko zadevna oseba po nekem obdobju zahteva, da se odpravi.

- 21 Predložitveno sodišče, dalje, navaja, da ni sporno, da obstajajo resni razlogi, na podlagi katerih bi bilo mogoče šteti, da je K. – ob upoštevanju njegovega ravnanja v obdobju med aprilom 1992 in februarjem 1994, ko je bil del enote bosanske vojske – izvršil kaznivo dejanje v smislu člena 1(F)(a) Ženevske konvencije. Prav tako naj ne bi bilo sporno, da je K. februarja 1994 iz te vojske dezertiral. Razglasitev K. za nezaželenega naj bi temeljila izključno na teh ravnanjih. Ob upoštevanju časa, ki je od takrat pretekel, naj bi se postavilo vprašanje, ali je navedena ravnanja mogoče šteti za resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, v smislu člena 27(2) Direktive 2004/38.
- 22 Po mnenju predložitvenega sodišča iz sodne prakse Raad van State (državni svet) izhaja, da je grožnja, ki jo prisotnost osebe, ki je v takem položaju, kot je K., pomeni za splošne interese družbe, po svojem bistvu stalno prisotna in da ni treba presojati o prihodnjem obnašanju take osebe. Ta ugotovitev naj bi bila na eni strani utemeljena z izjemno težo kaznivih dejanj iz člena 1(F)(a) Ženevske konvencije in na drugi strani s sodno prakso Sodišča, zlasti sodbami z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661), z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708), in z dne 22. maja 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300).
- 23 Predložitveno sodišče pa se sprašuje o utemeljenosti te razlage člena 27(2) Direktive 2004/38. Njegovi dvomi naj bi bili še toliko večji, ker prvi stavek te določbe določa, da morajo biti ukrepi javnega reda ali javne varnosti v skladu z načelom sorazmernosti. Poleg tega naj bi bilo v členu 28(1) te direktive navedenih več dejavnikov, ki jih mora država članica gostiteljica upoštevati, preden sprejme odločbo o vrnitvi ali odstranitvi, člen 28(3)(a) navedene direktive pa naj bi določal, da se lahko taka odločba proti državljanu Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival zadnjih deset let, sprejme le iz nujnih razlogov javne varnosti.
- 24 Predložitveno sodišče se sklicuje tudi na Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o smernicah za boljši prenos in uporabo Direktive 2004/38 z dne 2. julija 2009 (COM(2009) 313 final), pri čemer naj bi te smernice potrjevale zapletenost presoje sorazmernosti takega ukrepa, kot je ta, ki je bil izrečen proti K. K. in njegovi družinski člani naj bi bili povsem vključeni v nizozemsko družbo, ker na Nizozemskem živijo od leta 2001. K. je poleg tega navedel, da je njegova družina hrvaško državljanstvo dobila zgolj na podlagi etične pripadnosti, vendar jim je Hrvaška povsem tuja, saj tam niso nikdar prebivali in tam tudi nimajo nobenih sorodnikov.
- 25 V teh okoliščinah je Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sodišče v Haagu, ki je zasedalo v Middelburgu, Nizozemska), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je mogoče državljana Unije, pri katerem je bilo, kot v obravnavani zadevi, s pravnomočno odločbo ugotovljeno, da zanj velja člen 1(F)(a) in (b) [Ženevske konvencije], v skladu s členom 27(2) Direktive [2004/38] razglasiti za nezaželenega, ker je treba zaradi posebne teže kaznivih dejanj, na katera se nanaša ta določba [Ženevske konvencije], domnevati, da je grožnja, ki prizadene osnovne interese družbe, po svojem bistvu stalno prisotna?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: kako je treba preveriti – če obstaja namera, da bo zgoraj navedeni državljan Unije, pri katerem je bilo ugotovljeno, da zanj velja člen 1(F)(a) in (b) [Ženevske konvencije], razglašen za nezaželenega – ali je treba njegovo ravnanje obravnavati kot resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe? Kako pomembno je pri tem, da so bila kazniva dejanja iz člena 1(F) [Ženevske konvencije], kot v obravnavanem primeru, storjena daleč v preteklosti – v obravnavanem primeru v letih od 1992 do 1994?

3. Kako upoštevno je načelo sorazmernosti pri presoji vprašanja, ali je mogoče državljana Unije, pri katerem je bilo – kot v obravnavani zadevi – ugotovljeno, da zanj velja člen 1(F)(a) in (b) [Ženevske konvencije], razglasiti za nezaželenega? Ali je treba pri tem – ali ne glede na to – upoštevati dejavnike iz člena 28(1) Direktive [2004/38]? Ali je treba pri tem – ali ne glede na to – upoštevati tudi desetletno prebivanje v državi članici gostiteljici iz člena 28(3)(a) [navedene] direktive? Ali je treba brez omejitev upoštevati dejavnike, ki so navedeni v poglavju 3.3 [Sporočila COM(2009) 313]?”

Zadeva C-366/16

- 26 H. F., afganistanski državljan, je na Nizozemsko prispel 7. februarja 2000, 6. marca 2000 pa je vložil prošnjo za azil. Z odločbo z dne 26. maja 2003 je pristojni nizozemski organ H. F. zavrnil priznanje statusa begunca na podlagi člena 1(F)(a) Ženevske konvencije. Rechtbank te 's-Gravenhage (sodišče v Haagu, Nizozemska) je s sodbo to odločbo potrdilo.
- 27 Pristojni nizozemski organ je z odločbo z dne 9. januarja 2006 H. F. zavrnil izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na Nizozemskem. Tudi to odločbo je potrdilo Rechtbank te 's-Gravenhage (sodišče v Haagu). Ker je odločba z dne 26. maja 2003 postala pravnomočna, je državni sekretar zoper H. F. izdal odločbo o odpovedi prebivanja na Nizozemskem.
- 28 H. F. in njegova hči sta se leta 2011 nastanila v Belgiji. H. F. je 5. oktobra 2011 vložil prošnjo za dovoljenje za prebivanje v Belgiji, ki jo je gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administrative Vereenvoudiging (pooblaščenec državnega sekretarja za azil in priseljevanje, pristojen za poenostavitev uprave, Belgija) (v nadaljevanju: „pooblaščenec“) s sklepom z dne 13. novembra 2012 zavrnil kot nedopustno. Istega dne je sprejel odločbo, s katero je H. F. naložil, naj zapusti belgijsko ozemlje. H. F. je vložil tožbi za razveljavitev obeh odločb, ki ju je potem umaknil.
- 29 H. F. je 21. marca 2013 pri pooblaščenca vložil prošnjo za pridobitev dovoljenja za prebivanje v Belgiji kot družinski član državljana Unije, ker ima njegova hči nizozemsko državljanstvo. Pooblaščenec je 12. avgusta 2013 izdal odločbo o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje in mu naložil, naj belgijsko ozemlje zapusti.
- 30 Pooblaščenec je v odgovor na drugo istovrstno prošnjo H. F., ki jo je vložil 20. avgusta 2013, 18. februarja 2014 izdal odločbo o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje in mu naložil, naj belgijsko ozemlje zapusti. Tožba, ki jo je H. F. vložil zoper to odločbo, je bila z odločbo pristojnega belgijskega sodišča, ki je postala pravnomočna, zavrnjena.
- 31 H. F. je 18. septembra 2014 vložil tretjo prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje kot družinski član državljana Unije. Pooblaščenec je v zvezi s to prošnjo 5. januarja 2015 spet izdal odločbo o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje in mu naložil, naj ozemlje zapusti. Belgijsko pristojno sodišče je na podlagi pritožbe H. F. to odločbo 17. junija 2015 odpravilo.
- 32 Pooblaščenec je po tej odpravi 8. oktobra 2015 v zvezi s H. F. izdal odločbo o zavrnitvi pravice do prebivanja za več kot tri mesece, ni pa mu naložil, naj ozemlje zapusti. Ta odločba je predmet tožbe v upravnem sporu, ki jo H. F. vložil pri Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija).
- 33 V skladu z navedbami predložitvenega sodišča se je pooblaščenec pri sprejetju te odločbe oprl na podatke o H. F. iz spisa iz azilnega postopka, ki je potekal na Nizozemskem, pridobljenega z njegovim sodelovanjem. Iz tega spisa naj bi bilo razvidno, da je H. F. – po presoji nizozemskih organov, pristojnih na področju azila – izvršil kazniva dejanja iz člena 1(F)(a) Ženevske konvencije. Natančneje, udeležen naj bi bil pri vojnih zločinih in zločinih proti človečnosti oziroma naj bi v okviru svojih funkcij dal ukaz za izvršitev takih kaznivih dejanj. Pooblaščenec je tako štel, da je grožnja, ki jo za

osnovne interese družbe pomeni prisotnost take osebe, kot je H. F., za katero ni sporno, da obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da je izvršila kazniva dejanja iz člena 1(F)(a) Ženevske konvencije, po svoji naravi stalno prisotna. Ob upoštevanju narave in teže zadevnih kaznivih dejanj naj presoja prihodnjega obnašanja te osebe v takem primeru ne bi bila pomembna, čeprav ni potrebno, da bi bile verjetnost in stalnost grožnje, ki izhajata iz ravnanja navedene osebe, in tudi ponovitvena nevarnost dokazane. Z zavrnitvijo pravice do prebivanja naj bi bile v takem primeru zaščitene tudi žrtve zadevnih kaznivih dejanj ter s tem družba gostiteljica in mednarodni pravni red. Iz vseh teh razlogov naj bila zavrnitev izdaje dovoljenja za prebivanje H. F. sorazmeren ukrep.

- 34 Predložitveno sodišče navaja, da je treba odločbo z dne 8. oktobra 2015 – čeprav z njo ni bila odrejena zapustitev belgijskega ozemlja – šteti za ukrep, ki je po naravi tak, kot so ukrepi iz člena 27(2), prvi pododstavek, Direktive 2004/38. Sprašuje se, ali je predpostavka, v skladu s katero prisotnost osebe, zoper katero je bila pred približno desetimi leti na Nizozemskem izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca, ki je postala pravnomočna, na njenem ozemlju ogroža nacionalno varnost, v skladu z zadnjemavedeno določbo.
- 35 Predložitveno sodišče dodaja, da je to vprašanje tesno povezano tudi s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in iz člena 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. Meni, da bi bilo v zvezi z odločbo o zavrnitvi pravice do prebivanja smiselno opraviti tako imenovani test „ustreznega ravnovesja“.
- 36 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 27(2) Direktive [2004/38], po potrebi v povezavi s členom 7 [Listine], razlagati tako, da lahko država članica zavrne prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki jo vložijo družinski član, ki je državljan tretje države, v okviru združitve družine z državljanom Unije, ki je izkoristil svojo pravico do prostega gibanja in svobode bivanja, ker naj bi ta družinski član – ki mu je bil v drugi državi članici na podlagi dejstev, ki se nanj nanašajo v posebnem zgodovinsko-družbenem kontekstu njegove izvorne države, na podlagi člena 1(F) [Ženevske konvencije] in člena 12(2) Direktive [2011/95] zavrnjen status begunca – zgolj s svojo navzočnostjo pomenil grožnjo za družbo, če se o obstoju resnične in sedanje grožnje na podlagi obnašanja tega družinskega člana v državi članici gostiteljici sklepa izključno na podlagi odločbe o zavrnitvi statusa begunca, ne da bi se ocenila ponovitvena nevarnost v tej državi članici?“

- 37 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. julija 2016 zadevi C-331/16 in C-366/16 združil za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje ter prvi del tretjega vprašanja v zadevi C-331/16 in vprašanje v zadevi C-366/16

- 38 S prvima dvema vprašanjema in prvim delom tretjega vprašanja v zadevi C-331/16 ter z vprašanjem v zadevi C-366/16, ki jih je treba obravnavati skupaj, predložitveni sodišči v bistvu sprašujeta, ali je treba člen 27(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da lahko pristojni organi države članice na podlagi tega, da je bila zoper državljan Unije ali državljan tretje države, ki je družinski član državljan Unije in ki prosi za izdajo dovoljenja za prebivanje na ozemlju države članice, v preteklosti izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca iz razlogov, na podlagi katerih je bilo mogoče utemeljeno sklepati, da je izvršil dejanja iz člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95, samodejno štejejo, da že zgolj njegova prisotnost na ozemlju te države članice – ne glede na morebiten obstoj ponovitvene

nevarnosti – pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, v smislu člena 27(2) Direktive 2004/38. V primeru nikalnega odgovora predložitveno sodišče v zadevi C-331/16 sprašuje, kako je treba presoјati obstoj take grožnje in zlasti koliko je treba pri tem upoštevati čas, ki je pretekel od domnevne izvršitve teh dejanj. Sprašuje se tudi o upoštevnosti načela sorazmernosti, ki je omenjeno v členu 27(2) Direktive 2004/38, pri sprejetju odločbe o razglasitvi osebe, zoper katero je bila izdana odločba o zavrnitvi, za nezaželeno na ozemlju zadevne države članice.

- 39 Iz člena 27(1) Direktive 2004/38 izhaja, da lahko države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi se omeji svoboda gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda ali javne varnosti, vendar se na te razloge ni mogoče sklicevati iz izključno ekonomskih ciljev.
- 40 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da čeprav lahko države članice zahteve javnega reda in javne varnosti kot utemeljitev za odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb v glavnem prosto določajo v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ki so lahko različne glede na državo članico in glede na obdobje, pa je treba te zahteve razlagati ozko, tako da njihovega obsega ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Unije (sodba z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 23 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 41 Tako se je pojem „javni red“ iz členov 27 in 28 Direktive 2004/38 v sodni praksi Sodišča razlagal tako, da uporaba tega pojma vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki ogroža temeljne interese družbe (sodba z dne 24. junija 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 42 V zvezi s pojmom „javna varnost“ iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ta pojem pokriva tako notranjo kot zunanjo varnost države članice (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 43). Notranja varnost je lahko ogrožena zlasti z neposredno grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva zadevne države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 28). Zunanja varnost pa je lahko ogrožena zlasti s tveganjem resnih motenj v zunanjih odnosih te države članice ali mirnem sožitju med narodi (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 44).
- 43 V obravnavanem primeru je iz navedb predložitvenega sodišča razvidno, da sta bili odločba o zavrnitvi ugovora K. zoper odločbo, s katero je bil ta razglašen za nezaželenega na nizozemskem ozemlju, in odločba o zavrnitvi pravice H. F. do prebivanja na belgijskem ozemlju za več kot tri mesece, utemeljeni z dejstvom, da zaradi predhodne zavrnitve statusa begunca na podlagi člena 1(F) Ženevske konvencije oziroma člena 12(2) Direktive 2011/95 že zgolj njuna prisotnost na ozemlju zadevnih držav članic škoduje mednarodnim odnosom teh držav članic, in s potrebo, da se zadevnima osebama prepreči, da bi prišli v stik z državljani teh držav članic, ki so bili žrtve kaznivih dejanj in ravnanj, ki se jima očitajo, in ki so morda na ozemlju teh držav.
- 44 Poleg tega sta francoska vlada in vlada Združenega kraljestva v stališčih, ki sta jih predložili Sodišču, poudarili, da se lahko s takimi ukrepi, kot so bili sprejeti zoper K. in H. F., prav tako prispeva k varstvu temeljnih vrednot družbe neke države članice in mednarodnega pravnega reda ter k ohranjanju socialne kohezije, javnega zaupanja v pravosodni sistem in ureditev priseljavanja ter verodostojnosti zavez držav članic na področju varstva temeljnih vrednot iz členov 2 in 3 PEU.
- 45 Ni mogoče izključiti, kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 68 sklepnih predlogov, da lahko države članice štejejo, da so razlogi, kot so navedeni v točkah 43 in 44 te sodbe, del razlogov javnega reda ali javne varnosti v smislu člena 27(1) Direktive 2004/38, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti sprejetje ukrepov za omejitev svobode gibanja in prebivanja državljana Unije ali državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, na njihovem ozemlju.

- 46 Poleg tega je treba poudariti, da kazniva dejanja in ravnanja iz člena 1(F) Ženevske konvencije oziroma člena 12(2) Direktive 2011/95 resno ogrožajo temeljne vrednote, kot je spoštovanje človekovega dostojanstva in človekovih pravic, na katerih, kot določa člen 2 PEU, temelji Unija, pa tudi mir, katerega krepitev je v skladu s členom 3 PEU cilj Unije.
- 47 Iz tega izhaja, da lahko omejitev, ki jo država članica sprejme za svobodo gibanja in prebivanja državljana Unije ali državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije, zoper katerega je bila v preteklosti že izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca na podlagi člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95, spada pod pojem „ukrepi javnega reda ali javne varnosti“ v smislu člena 27(2), prvi pododstavek, Direktive 2004/38.
- 48 Dalje, iz besedila člena 27(2), prvi pododstavek, Direktive 2004/38 izhaja, da morajo ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika.
- 49 Poleg tega člen 27(2), drugi pododstavek, te direktive za sprejetje takih ukrepov določa pogoj, da mora osebno obnašanje zadevnega posameznika pomeniti resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe ali države članice gostiteljice.
- 50 Spomniti pa je treba, da so bili razlogi za zavrnitev statusa begunca iz člena 1(F) Ženevske konvencije in člena 12(2) Direktive 2011/95 določeni zato, da se osebam, ki niso upravičene do zaščite, ki jo daje status begunca, zavrne priznanje tega statusa in da se prepereči, da bi se storilci nekaterih hudih kaznivih dejanj zaradi priznanja tega statusa izognili kazenski odgovornosti, tako da zavrnitev statusa begunca ni pogojena z obstojem sedanje nevarnosti za državo članico gostiteljico (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 104).
- 51 Iz tega sledi, da iz dejstva, da je bila zoper zadevno osebo v preteklosti izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca na podlagi ene od teh določb, ni mogoče samodejno sklepati, da že njena prisotnost na ozemlju države članice gostiteljice pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe v smislu člena 27(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2004/38.
- 52 Ukrepi, utemeljeni z razlogi javnega reda ali javne varnosti, se lahko sprejmejo le, če se po tem, ko pristojni nacionalni organi presodijo vsak primer posebej, izkaže, da individualno ravnanje zadevne osebe zares pomeni dejansko in dovolj resno nevarnost, ki prizadene osnovne interese družbe (sodba z dne 8. decembra 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, točka 82 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 77).
- 53 Zato je taka presoja potrebna tudi, kadar namerava pristojni organ neke države članice ukrep iz razlogov javnega reda ali javne varnosti v smislu člena 27(2) Direktive 2004/38 sprejeti zoper osebo, za katero so pristojni organi s področja azila ugotovili, da obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da je izvršila kazniva dejanja oziroma je odgovorna za ravnanja iz člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95.
- 54 Pri tej presoji je treba upoštevati ugotovitve iz odločbe o zavrnitvi statusa begunca, ki je bila izdana zoper zadevnega posameznika, in elemente, ki so bili podlaga zanjo, zlasti vrsto in težo kaznivih dejanj ali ravnanj, ki se očitajo navedenemu posamezniku, stopnjo njegove udeležbe pri teh kaznivih dejanjih in ravnanjih ter morebiten obstoj razlogov za oprostitev kazenske odgovornosti, kot sta prisila ali zakonita obramba.
- 55 Taka presoja je še toliko potrebnejša, če – kot v zadevah v glavni stvari – zadevna oseba ni bila nikdar kazensko obsojena za kazniva dejanja ali ravnanja, s katerimi je bila v preteklosti utemeljena zavrnitev njene prošnje za azil.

- 56 Poleg tega – čeprav je treba za ugotovitev resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe, v smislu člena 27(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 na splošno ugotoviti, da bo obnašanje posameznika tudi v prihodnje pomenilo tako grožnjo – je mogoče tudi, da je že zgolj s svojim ravnanjem v preteklosti izpolnil pogoje za obstoj take grožnje (sodba z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, točka 29).
- 57 V obravnavanem primeru se predložitveno sodišče v zadevi C-331/16 sprašuje, koliko je pomembno to, da je od domnevne izvršitve dejanj, s katerimi je bila na podlagi člena 1(F) Ženevske konvencije utemeljena zavrnitev statusa begunca K., preteklo že daljše časovno obdobje.
- 58 S tega vidika je to, koliko časa je poteklo od te izvršitve, sicer res pomemben dejavnik pri presoji obstoja grožnje, kot je ta iz člena 27(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Zh. in O., C-554/13, EU:C:2015:377, točke od 60 do 62). Vendar je mogoče z morebitno izjemno težo zadevnih dejanj tudi po razmeroma dolgem časovnem obdobju še vedno utemeljiti obstoj resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe.
- 59 V zadevi C-366/16 se predložitveno sodišče sprašuje o tem, koliko je pri tej presoji upoštevna ponovitev nevarnost v državi članici gostiteljici, kadar so bila kazniva dejanja ali ravnanja iz člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95 izvršena v državi izvora zadevne osebe v posebnih zgodovinskih in družbenih okoliščinah, ki se v tej državi članici verjetno ne bodo ponovile.
- 60 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav je malo verjetno, da bi se takšna kazniva dejanja ali ravnanja lahko ponovila zunaj posebnega zgodovinskega in družbenega okvira, pa lahko obnašanje zadevne osebe – iz katerega je razviden njen odklonilni odnos do temeljnih vrednot iz členov 2 in 3 PEU, kot so človekovo dostojanstvo in človekove pravice, ki je razviden iz teh kaznivih dejanj ali ravnanj – pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, v smislu člena 27(2), drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2004/38.
- 61 Pojasniti je treba tudi, da je lahko ukrep, s katerim se omeji svoboda gibanja – kot izhaja iz člena 27(2) te direktive in ustaljene sodne prakse Sodišča – utemeljen le, če je v skladu z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da mora biti primeren za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledi, in ne presega tega, kar je potrebno za doseg tega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 62 Pri tej presoji je treba tehtati, na eni strani, grožnjo, ki jo pomeni osebno obnašanje zadevne osebe, ki prizadene osnovne interese družbe gostiteljice, in na drugi strani, varstvo pravic, ki jih imajo državljani Unije in njihovi družinski člani na podlagi Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 63 V okviru te presoje je treba upoštevati temeljne pravice, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče, zlasti pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kot je določena v členu 7 Listine in členu 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (sodba z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 64 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 112 sklepnih predlogov, mora država članica gostiteljica v teh okoliščinah zlasti preveriti, ali je mogoče sprejeti drugačne ukrepe, ki manj posegajo v pravico do prostega gibanja in prebivanja zadevne osebe, ki pa bi bili enako učinkoviti za varstvo navedenih osnovnih interesov (glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, točka 47).
- 65 Na podlagi vsega navedenega je treba na prvi dve vprašanji in prvi del tretjega vprašanja v zadevi C-331/16 ter na vprašanje v zadevi C-366/16 odgovoriti, da je treba člen 27(2) Direktive 2004/38 razlagati tako, da pristojni organi države članice na podlagi dejstva, da je bila zoper državljana Unije ali državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije in ki zaprosi za priznanje pravice do

prebivanja na ozemlju države članice, v preteklosti izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca na podlagi člena 1(F) Ženevske konvencije ali člena 12(2) Direktive 2011/95, ne morejo samodejno šteti, da ne glede na obstoj ponovitvene nevarnosti že njegova prisotnost na tem ozemlju pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, s katero bi bilo mogoče upravičiti sprejetje ukrepov iz razlogov javnega reda ali javne varnosti.

- 66 Ugotovitev obstoja take grožnje mora biti utemeljena s presojo osebnega obnašanja zadevnega posameznika, ki jo opravijo pristojni organi države članice gostiteljice, pri čemer morajo upoštevati ugotovitve iz odločbe o zavrnitvi statusa begunca in elemente, ki so bili podlaga zanjo, zlasti naravo in težo očitanih mu kaznivih dejanj ali ravnanj, stopnjo njegove udeležbe pri teh kaznivih dejanjih ali ravnanjih, morebiten obstoj razlogov za oprostitev kazenske odgovornosti in morebiten obstoj kazenske obsodbe. Pri tej celoviti presoji je treba upoštevati tudi čas, ki je potekel od domnevne izvršitve teh kaznivih dejanj ali ravnanj, in poznejše obnašanje zadevnega posameznika, zlasti z vidika presoje, ali je iz tega obnašanja razviden njegov odklonilen odnos do temeljnih vrednot iz členov 2 in 3 PEU, ki bi lahko pomenil grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva. Zgolj dejstvo, da se ravnanje tega posameznika umešča v poseben zgodovinski in družbeni okvir v njegovi državi izvora, ki se v državi članici gostiteljici verjetno ne bo ponovil, take ugotovitve ne preprečuje.
- 67 V skladu z načelom sorazmernosti morajo pristojni organi države članice gostiteljice poleg tega tehtati med varstvom osnovnih interesov zadevne družbe na eni strani in interesi zadevnega posameznika v zvezi z uveljavljanjem njegove svobode gibanja in prebivanja kot državljan Unije ter njegove pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja na drugi.

Drugi del tretjega vprašanja v zadevi C-331/16

- 68 Z drugim delom tretjega vprašanja želi predložitveno sodišče v zadevi C-331/16 v bistvu izvedeti, prvič, ali je treba pri sprejetju odločbe o razglasitvi osebe, katere prošnja za azil je bila v preteklosti zavrnjena na podlagi člena 1(F) Ženevske konvencije, za nezaželeno na ozemlju zadevne države članice upoštevati dejavnike, navedene v členu 28(1) Direktive 2004/38, in drugič, ali se okrepljeno varstvo, do katerega so v skladu s členom 28(3)(a) te direktive upravičeni državljani Unije, ki so preteklih deset let prebivali v državi članici gostiteljici, uporablja tudi za položaj take osebe.
- 69 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je nizozemska vlada na obravnavi navedla, da odločba z dne 22. julija 2015, s katero je bil K. razglašen za nezaželenega na nizozemskem ozemlju, zanj pomeni obveznost zapustiti navedeno ozemlje. V teh okoliščinah je treba šteti, da je treba to odločbo šteti za odločbo o vrnitvi ali odstranitvi v smislu člena 28(1) Direktive 2004/38.
- 70 Da je taka odločba sprejeta v skladu z načelom sorazmernosti, je treba upoštevati zlasti naravo in težo ravnanja, ki se očita zadevnemu posamezniku, trajanje in morebitno zakonitost njegovega prebivanja v državi članici gostiteljici, čas, ki je potekel od tega ravnanja, njegovo obnašanje v tem obdobju, stopnjo njegove sedanje nevarnosti za družbo ter trdnost socialnih, kulturnih in družinskih vezi s to državo članico.
- 71 Kar zadeva varstvo iz člena 28(3)(a) Direktive 2004/38, je treba spomniti, da je s to direktivo vzpostavljena ureditev varstva pred odstranitvijo, ki temelji na stopnji vključenosti zadevnih oseb v državo članico gostiteljico, tako da je njihovo varstvo pred odstranitvijo tem večje, čim večja je stopnja vključenosti državljanov Unije in njihovih družinskih članov v to državo članico (glej v tem smislu sodbi z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 25, in z dne 17. aprila 2018, B in Vomero, C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 44).

- 72 Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38, v skladu s katerim je mogoče odločbo o vrnitvi ali odstranitvi zoper državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival preteklih deset let, sprejeti le iz „nujnih razlog[ov] javne varnosti“, je sestavni del te ureditve in pomembno krepi varstvo oseb, za katere se ta določba uporablja pri odločanju o njihovi vrnitvi ali odstranitvi (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, točka 28).
- 73 Vendar je treba člen 28(3)(a) Direktive 2004/38, kot je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 17. aprila 2018, B in Vomero (C-316/16 in C-424/16, EU:C:2018:256, točka 61), razlagati tako, da je upravičenost do varstva pred odstranitvijo 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. Iz člena 16(1) Direktive 2004/38 pa izhaja, da lahko zadevna oseba to pravico pridobi le, če je v državi gostiteljici v skladu s pogoji iz te direktive, zlasti tistimi iz člena 7(1) te direktive, zakonito prebivala nepretrgano pet let (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 46), ali pa na podlagi instrumenta prava Unije, sprejetega pred 30. aprilom 2006, to je pred datumom izteka roka za prenos zadnjenavedene direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 7. oktobra 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, točke od 33 do 40).
- 74 Nasprotno pa prebivanja, ki je v skladu s pravom države članice, vendar ne izpolnjuje pogojev, določenih s pravom Unije, ni mogoče šteti za „zakonito“ prebivanje v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38, tako da za državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival več kot pet let samo na podlagi njenega nacionalnega prava, ni mogoče šteti, da je pridobil pravico do stalnega prebivališča v skladu z navedeno določbo, če med tem prebivanjem ni izpolnjeval navedenih pogojev (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točki 47 in 51).
- 75 V obravnavani zadevi je v predložitveni odločbi sicer navedeno, da je K. na Nizozemskem neprekinjeno prebival od februarja 2001, vendar v njej ni nobene navedbe, iz katere bi bilo mogoče sklepati, da je K. – kljub temu, da je bila njegova prošnja za azil zavrnjena – izpolnil obdobje zakonitega nepretrganega petletnega prebivanja v tej državi v skladu s pogoji iz Direktive 2004/38 ali instrumenta prava Unije, ki se je uporabljal pred njo. Na podlagi predložitvene določbe torej ni mogoče skleniti, da je K. pridobil pravico do stalnega prebivališča v smislu člena 16 te direktive. V teh okoliščinah, ki jih mora preveriti predložitveno sodišče, je mogoče šteti, da se zanj ne uporablja okrepljeno varstvo pred odstranitvijo iz člena 28(3)(a) navedene direktive.
- 76 Na podlagi navedenega je treba na drugi del tretjega vprašanja v zadevi C-331/16 odgovoriti tako, da je treba člen 28(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da če je treba zadevnega posameznika zaradi zadevnih ukrepov prostovoljno vrniti ali odstraniti iz države članice gostiteljice, mora zadnjenavedena upoštevati naravo in težo ravnanj tega posameznika, trajanje in morebitno zakonitost njegovega prebivanja v tej državi članici, čas, ki je potekel od ravnanja, ki se mu očita, njegovo obnašanje v tem obdobju, stopnjo njegove sedanje nevarnosti za družbo ter trdnost socialnih, kulturnih in družinskih vezi z navedeno državo članico.
- 77 Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da se ne uporablja za državljana Unije, ki nima pravice do stalnega prebivališča v državi članici gostiteljici v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive.

Stroški

- 78 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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 27(2) 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 pristojni organi države članice na podlagi dejstva, da je bila zoper državljana Evropske unije ali državljana tretje države, ki je družinski član državljana Unije in ki zaprosi za priznanje pravice do prebivanja na ozemlju države članice, v preteklosti izdana odločba o zavrnitvi statusa begunca na podlagi člena 1(F) Konvencije o statusu beguncev, ki je bila podpisana 28. julija 1951 v Ženevi in dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil 31. januarja 1967 sklenjen v New Yorku, ali člena 12(2) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, ne morejo samodejno šteti, da ne glede na obstoj ponovitvene nevarnosti že njegova prisotnost na tem ozemlju pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, s katero bi bilo mogoče upravičiti sprejetje ukrepov iz razlogov javnega reda ali javne varnosti.

Ugotovitev obstoja take grožnje mora biti utemeljena s presojo osebnega obnašanja zadevnega posameznika, ki jo opravijo pristojni organi države članice gostiteljice, pri čemer morajo upoštevati ugotovitve iz odločbe o zavrnitvi statusa begunca in elemente, ki so bili podlaga zanj, zlasti naravo in težo očitanih mu kaznivih dejanj ali ravnanj, stopnjo njegove udeležbe pri teh kaznivih dejanjih ali ravnanjih, morebiten obstoj razlogov za oprostitev kazenske odgovornosti in morebiten obstoj kazenske obsodbe. Pri tej celoviti presoji je treba upoštevati tudi čas, ki je potekel od domnevne izvršitve teh kaznivih dejanj ali ravnanj, in poznejše obnašanje zadevnega posameznika, zlasti z vidika presoje, ali je iz tega obnašanja razviden njegov odklonilen odnos do temeljnih vrednot iz členov 2 in 3 PEU, ki bi lahko pomenil grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva. Zgolj dejstvo, da se preteklo obnašanje tega posameznika umešča v poseben zgodovinski in družbeni okvir v njegovi državi izvora, ki se v državi članici gostiteljici verjetno ne bo ponovil, take ugotovitve ne preprečuje.

V skladu z načelom sorazmernosti morajo pristojni organi države članice gostiteljice poleg tega tehtati med varstvom osnovnih interesov zadevne družbe na eni strani in interesi zadevnega posameznika v zvezi z uveljavljanjem njegove svobode gibanja in prebivanja kot državljana Unije ter njegove pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja na drugi.

2. Člen 28(1) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da če je treba zadevnega posameznika zaradi zadevnih ukrepov prostovoljno vrniti ali odstraniti iz države članice gostiteljice, mora zadnjenavedena upoštevati naravo in težo ravnanj tega posameznika, trajanje in morebitno zakonitost njegovega prebivanja v tej državi članici, čas, ki je potekel od ravnanja, ki se mu očita, njegovo obnašanje v tem obdobju, stopnjo njegove sedanje nevarnosti za družbo ter trdnost socialnih, kulturnih in družinskih vezi z navedeno državo članico.

Člen 28(3)(a) Direktive 2004/38 je treba razlagati tako, da se ne uporablja za državljana Unije, ki nima pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici v smislu člena 16 in člena 28(2) te direktive.

Podpisi