

GAYDAROV

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. novembra 2011*

V zadevi C-430/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 11. avgusta 2010, ki je prispela na Sodišče 2. septembra 2010, v postopku

Hristo Gaydarov

proti

Direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatresh-nite raboti,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, sodnica, K. Schiemann, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

* Jezik postopka: bolgarščina.

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Evropsko komisijo D. Maidani in V. Savov, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago, prvič, člena 27(1) in (2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah 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), drugič, Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 562/2006) in, tretjič, Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma

z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9), podpisane v Schengnu (Luksemburg) 19. junija 1990 (v nadaljevanju: KISS).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med H. Gaydarovim, bolgarskim državljanom, in Direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (direktor glavne direkcije „varnostna policija“ pri bolgarskem ministrstvu za notranje zadeve, v nadaljevanju: direktor policije) zaradi ukrepa, ki ga je direktor policije sprejel proti H. Gaydarovu in v skladu s katerim temu ni dovoljeno zapustiti države in se mu ne izdajo potni listi ali nadomestni dokumenti.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 3 V skladu s členom 3(1) Direktive 2004/38 se ta direktiva uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane.

4 Člen 4(1) in (3) te direktive določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

[...]

3. Države članice v skladu s svojim pravom svojim državljanom izdajo in obnovijo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo.“

5 Člen 27, od (1) do (3), te direktive določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

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

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

3. Da bi ugotovili, ali zadevna oseba predstavlja nevarnost za javni red ali javno varnost, država članica, ob izdaji potrdila o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, najpozneje v treh mesecih od datuma prihoda zadevne osebe na njeno ozemlje ali od datuma javljanja njegove/njene prisotnosti na ozemlju, kot predvideno v členu 5(5), ali ob izdaji dovoljenja za prebivanje in, če se ji to zdi pomembno, lahko zahteva od izvirne države članice in, če je potrebno, od drugih držav članic, da ji priskrbijo podatke o morebitni predhodni kazenski evidenci za zadevno osebo. Takšne poizvedbe ne smejo postati rutinske. Naprošena država članica pošlje odgovor v dveh mesecih.“

Uredba št. 562/2006

6 V uvodni izjavi 5 Uredbe št. 562/2006 je navedeno:

„Opredelitev skupnih pravil glede gibanja oseb prek meja ne povzroča dvoma in ne posega v pravico prostega gibanja, ki jo imajo državljani Unije in člani njihovih družin ter državljani tretjih držav in člani njihovih družin, ki imajo na podlagi sporazumov med Skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in temi tretjimi državami na drugi strani pravico do prostega gibanja, ki je enakovredna pravici državljanov Unije.“

7 V uvodni izjavi 20 te uredbe je navedeno:

„Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana zlasti v Listini o temeljnih pravicah Evropske unije. Uporabljala se bo v skladu z obveznostmi držav članic v zvezi z mednarodno zaščito in nevračanjem.“

8 Člen 3 te uredbe določa:

„Ta uredba se uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic, brez poseganja v:

(a) pravice oseb, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja;

[...]“

9 Člen 7(6) navedene uredbe določa:

„Kontrola oseb, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja, se opravi v skladu z Direktivo 2004/38/ES.“

KISS

10 Člen 71 KISS določa:

„1. Pogodbenice se v zvezi z neposredno in posredno prodajo kakršne koli vrste prepovedanih drog, tudi konoplje, in s posedovanjem takih proizvodov in snovi za prodajo ali izvoz zavezujejo v skladu z obstoječimi konvencijami Združenih narodov [...], da bodo sprejele vse potrebne ukrepe za preprečevanje in kaznovanje nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami.

2. Pogodbenice se zavezujejo z upravnimi in kazenskimi ukrepi preprečevati in kaznovati nezakoniti izvoz prepovedanih drog, tudi konoplje, kakor tudi prodajo, dobavo in izročanje takih proizvodov in snovi [...].

[...]

5. Pogodbenice si po svojih močeh prizadevajo za preprečevanje in boj proti negativnim vplivom zaradi nezakonitega povpraševanja po prepovedanih drogah, tudi po konoplji. Vsaka pogodbenica je odgovorna za ukrepe, ki jih sprejme v ta namen.“

Nacionalno pravo

Bolgarska ustava

¹¹ Člen 35(1) bolgarske ustave določa:

„Vsakdo ima pravico, da svobodno izbere svoje prebivališče, da se giba na ozemlju države in ga zapusti. To pravico je mogoče omejiti le z zakonom zaradi varstva nacionalne varnosti, zdravja ljudi kot tudi pravic in svoboščin drugih državljanov.“

Zakon o bolgarskih osebnih dokumentih

¹² Člen 23(2) in (3) zakona o bolgarskih osebnih dokumentih (Zakon za bolgarskrite listični dokumenti, DV št. 93 z dne 11. avgusta 1998), kakor je bil spremenjen leta 2006 (DV št. 105) (v nadaljevanju: ZBLD), določa:

„2. Vsak bolgarski državljan ima pravico, da zapusti državo in se vanjo vrne tudi z osebno izkaznico preko notranjih mej Republike Bolgarije z državami članicami Evropske unije kot tudi v primerih, predvidenih z mednarodnimi pogodbami.“

3. Za pravico iz odstavka 2 se lahko uporabljajo omejitve le, če je to predvideno z zakonom in če je njihov namen varstvo nacionalne varnosti, javnega reda, zdravja državljanov ali pravic in svoboščin drugih državljanov.“

13 Člen 76 ZBLD določa:

„Možno je, da se naslednjim osebam ne dovoli zapustiti države in se jim ne izdajo potni listi ali nadomestni dokumenti:

[...]

5. Osebam, ki so med prebivanjem v drugi državi kršile njene predpise, za obdobje dveh let od prejema uradnega dopisa zunanjega ministrstva ali dokumentov pristojnega organa zadevne države o odstranitvi tujca ali o izgonu, v katerem je opisana storjena kršitev.“

14 ZBLD je bil spremenjen z zakonom, ki je bil objavljen v bolgarskem uradnem listu št. 82/2009 in ki je začel veljati 1. januarja 2010. Ta zakon je člen 76(5) razveljavil in glede na navedbe predložitvenega sodišča določil, da ukrepi, ki so bili predhodno sprejeti na podlagi te določbe, prenehajo veljati v roku treh mesecev po začetku njegove veljavnosti.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 H. Gaydarov, bolgarski državljan, je bil 2. oktobra 2008 v Srbiji obsojen na kazen devet mesecev zopora zaradi nezakonitega posedovanja prepovedanih drog.

- 16 Bolgarski organi so 6. novembra 2008 po diplomatski poti prejeli noto o tej obsodbi.
- 17 Direktor policije je 13. novembra 2008 na podlagi te informacije v skladu s členom 76(5) ZBLD proti H. Gaydarovu sprejel ukrep, v skladu s katerim temu ni dovoljeno zapustiti države in se mu ne izdajo potni listi ali nadomestni dokumenti.
- 18 H. Gaydarovu je bila ta odločba vročena 16. septembra 2009, torej po tem, ko je v Srbiji odslužil zaporno kazen in se vrnil v Bolgarijo.
- 19 H. Gaydarov je to odločbo izpodbijal pred predložitvenim sodiščem, pri čemer je po navedbah tega sodišča zatrjeval, da je že bil obsojen v drugi državi in da se bolgarski zakon zanj ne uporablja. Direktor policije je navedel, da je ravnal v skladu z določbami člena 76(5) ZBLD.
- 20 Po mnenju predložitvenega sodišča pristojni upravni organ to možnost uporabi po prosti presoji. Sodni nadzor te odločbe je omejen na preveritev obstoja dopisa ali uradnih dokumentov, navedenih v tem členu. Vrhovno upravno sodišče naj bi to sodno prakso nedavno potrdilo ob odločanju o tožbi zoper podobno odločbo, sprejeto proti bolgarskemu državljanu, ki je bil obsojen v Španiji (sodba št. 5013 z dne 16. aprila 2010).
- 21 Predložitvenemu sodišču se poraja dvom v zvezi s skladnostjo zadevne določbe ZBLD s pravom Unije, ki v skladu s členoma 20 PDEU in 21 PDEU ter členom 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Direktivo 2004/38 določa pravico državljanov

Unije – status, kakršnega uživa H. Gaydarov – do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Vendar pa je poudarilo, da lahko države članice v skladu s členom 27 te direktive omejijo svobodo gibanja državljanov Unije zaradi javnega reda ali javnega zdravja. Predložitveno sodišče poleg tega opaza, da ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katerim ni dovoljeno zapustiti države, temelji na zavezi držav članic iz člena 71 KISS, da bodo za boj proti nezakonitemu posedovanju in uporabi prepovedanih drog sprejele nadzorne ukrepe na svojih zunanjih mejah. To sodišče se nazadnje sprašuje o uporabljivosti meril iz člena 27 Direktive 2004/38 za bolgarskega državljana, saj je bila ta direktiva v Bolgariji prenesena le v delu, ki se nanaša na izdajo osebnih dokumentov, ne pa v delu, ki se nanaša na svobodo bolgarskih državljanov glede potovanja v drugo državo članico.

22 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofia-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 27(1) in (2) Direktive 2004/38 v okoliščinah zadeve v postopku v glavni stvari razlagati tako, da se uporablja, če je državljanu države članice prepovedano zapustiti ozemlje lastne države, ker je v tretji državi storil kaznivo dejanje, katerega predmet so prepovedane droge, če so istočasno podane te okoliščine:

- navedeni določbi Direktive za lastne državljane države članice nista bili izrecno preneseni;

- razlogi, ki jih je navedel nacionalni zakonodajalec za sprejetje dopustnih ciljev omejitve prostega gibanja bolgarskih državljanov, temeljijo na Uredbi št. 562/2006 Parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja; in

 - do uporabe upravnih ukrepov je prišlo v povezavi s členom 71 [KISS] in tudi ob upoštevanju uvodnih izjav 5 in 20 Uredbe št. 562/2006?
2. Ali iz omejitev, ki so predvidene za izvrševanje prostega gibanja državljanov Unije, ter tudi iz ukrepov, ki so sprejeti za njihovo izvajanje v okviru prava Unije, med katerimi je tudi člen 71(1), (2) in (5) [KISS], v povezavi z uvodnima izjavama 5 in 20 Uredbe št. 562/2006, izhaja, da je v okoliščinah zadeve v postopku v glavni stvari dopustna nacionalna ureditev, ki predvideva, da država članica zoper svojega državljana zaradi storitve kaznivega dejanja, katerega predmet so prepovedane droge, sprejme prisilni upravni ukrep ‚ni dovoljeno zapustiti države‘, če je tega državljana zaradi tega dejanja obsodilo sodišče tretje države?
3. Ali je treba omejitve in pogoje, ki so predvideni za izvrševanje prostega gibanja državljanov Unije, kot tudi ukrepe, ki so sprejeti za njihovo izvajanje v okviru prava Unije, med katerimi je tudi člen 71(1), (2) in (5) [KISS], v povezavi z uvodnima izjavama 5 in 20 Uredbe št. 562/2006, v okoliščinah zadeve v postopku v glavni stvari razlagati tako, da je obsodba državljana države članice s strani tretje države zaradi dejanja v zvezi s prepovedanimi drogami, ki je v skladu s pravom te države članice težje naklepno kaznivo dejanje, zadostna podlaga za to, da se iz razlogov generalne in specialne prevencije, vključno z zagotavljanjem višje ravni varovanja zdravja drugih v skladu z načelom previdnosti, zavzame stališče, da predstavlja

osebno obnašanje tega državljana dejansko, resnično in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese, in sicer za prihodnje, zakonsko natančno določeno obdobje, ki ni povezano s trajanjem prestajanja izrečene kazni, je pa v okviru obdobja, ki je potrebno za rehabilitacijo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 23 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje upravni odločbi, s katero država članica svojemu državljanu prepove zapustiti državo, ker je zadevno osebo sodišče tretje države kazensko obsodilo zaradi prometa s prepovedanimi drogami.
- 24 Opozoriti je treba, prvič, da ima H. Gaydarov kot bolgarski državljan v skladu s členom 20 PDEU status državljana Unije in torej lahko, tudi proti svoji državi članici izvora, uveljavlja pravice, ki so povezane s tem statusom, predvsem pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot je podeljena s členom 21 PDEU (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 10. julija 2008 v zadevi Jipa, C-33/07, ZOdl., str. I-5157, točka 17, in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy, C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 48).
- 25 Drugič, treba je pojasniti, da pravica do prostega gibanja vključuje tako pravico, da državljan Evropske unije vstopajo v drugo državo članico, kot je njihova država članica izvora, kot tudi soodnosno pravico slednjo zapustiti. Kot je imelo Sodišče že priložnost opozoriti, bi bila temeljnim svoboščinam, zagotovljenim s Pogodbo, odvzeta vsebina, če bi država članica izvora lahko brez tehtne utemeljitve prepovedala svojim

državljanom zapustiti njeno ozemlje zaradi vstopa na ozemlje druge države članice (glej zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 18).

- 26 Sicer pa člen 4(1) Direktive 2004/38 izrecno določa, da imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.
- 27 Položaj, kakršen je položaj H. Gaydarova, ki je opisan v točkah od 15 do 18 te sodbe, se torej navezuje na pravico do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije v državah članicah in zato spada v področje uporabe Direktive 2004/38.
- 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, tako kot poudarja Evropska komisija, da kot je razvidno iz uvodne izjave 5 in člena 3(a) Uredbe št. 562/2006, cilj te uredbe ni – niti ne bi smel biti takšen njen učinek – omejiti svobodo gibanja državljanov Unije, kot jo določa Pogodba DEU. Člen 7(6) te uredbe poleg tega določa, da se kontrola oseb, ki uživajo pravico do prostega gibanja, določeno s pravom Unije, opravi v skladu z Direktivo 2004/38.
- 29 Tretjič, treba je spomniti, da pravica do prostega gibanja državljanov Unije ni brezpogojna, temveč je lahko podrejena omejitvam in pogojem, določenim s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 21 in navedena sodna praksa).

- 30 V zadevi v glavni stvari te omejitve in pogoji izhajajo predvsem iz člena 27(1) Direktive 2004/38. Vendar pa ta določba državam članicam dopušča, da svobodo gibanja državljanov Unije ali njihovih družinskih članov omejijo le zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.
- 31 Po mnenju predložitvenega sodišča se nacionalni zakon, s katerim se prenaša Direktiva, ne uporablja za državljane Republike Bolgarije. Ta okoliščina pa vseeno ne sme ovirati nacionalnega sodišča pri zagotavljanju polnega učinka določb prava Unije, ob tem da, če je treba, odloči, da ne bo uporabilo določbe nacionalne zakonodaje, ki ni skladna s pravom Unije in zlasti s členom 27 Direktive 2004/38 (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 5. oktobra 2010 v zadevi Elchinov, C-173/09, ZOdl., str. I-8889, točka 31 in navedena sodna praksa), pri čemer se lahko posameznik sklicuje na določbe tega člena, ki so brezpogojne in dovolj natančne, proti državi članici, katere državljan je (glej po analogiji sodbo z dne 4. decembra 1974 v zadevi van Duyn, 41/74, Recueil, str. 337, točke od 9 do 15).
- 32 Nazadnje, iz dobro ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav lahko države članice v glavnem prosto določajo zahteve javnega reda in javne varnosti v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ki so lahko različne glede na državo članico in glede na obdobje, je treba te zahteve, v okviru Unije in predvsem kot utemeljitev za odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb, razlagati ozko, tako da njihovega obsega ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Unije (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 23).
- 33 Sodišče je tako pojasnilo, da pojem javnega reda vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 23 in navedena sodna praksa).

- 34 V tem kontekstu odstopanja od prostega gibanja oseb, ki jih lahko uveljavlja država članica, vključujejo, kot določa člen 27(2) Direktive 2004/38, predvsem to, da se morajo ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, za to, da bi bili upravičeni, opirati izključno na osebno obnašanje zadevnega posameznika, in da utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene (zgoraj navedena sodba Jipa, točka 24). Poleg tega predhodne kazenske obsodbe v skladu s to določbo same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje avtomatičnih ukrepov, ki bi omejevali pravico do prostega gibanja.
- 35 V zvezi s tem pa, čeprav člen 71 KISS državam pogodbenicam nalaga obveznost boja proti prometu s prepovedanimi drogami, ni ne cilj ne učinek te konvencije razveljavitev določb iz Pogodbe in Direktive 2004/38 s področja prostega gibanja državljanov Unije. Sicer pa člen 134 KISS določa, da se te določbe uporabljajo samo, kolikor so združljive s pravom Unije. To pravilo je bilo povzeto s Schengenskim protokolom, kjer je v tretjem odstavku preambule potrjeno, da se določbe schengenskega pravnega reda uporabijo le, če in kolikor so v skladu s pravom Unije (sodba z dne 31. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji, C-503/03, ZOdl., str. I-1097, točka 34).
- 36 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da dejansko stanje iz postopka v glavni stvari, kot ga je opisalo predložitveno sodišče, ne izpolnjuje zahtev iz člena 27(2) Direktive 2004/38.
- 37 Zlasti je iz spisa, ki ga je Sodišču posredovalo predložitveno sodišče, razvidno, da se zdi, da sporna odločba, ki je bila sprejeta proti tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, temelji le na njeni kazenski obsodbi v Srbiji in ne vsebuje nobene posebne presoje osebne obnašanja zadevnega posameznika.

- 38 Opozoriti je treba – glede na zadnjenavedeno stališče in da bi se predložitvenemu sodišču v celoti odgovorilo na tretje zastavljeno vprašanje – da, kot je razvidno iz zgoraj navedenega, zgolj predhodna kazenska obsodba zadevnega posameznika ne zadošča za to, da bi se avtomatično ugotovilo, da predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovni interes družbe in ki kot taka upravičuje omejitev pravic, ki jih ima v skladu s pravom Unije.
- 39 V vsakem primeru je predložitveno sodišče tisto, ki mora v zvezi s tem priti do potrebnih ugotovitev na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin, ki so bile v zadevi v glavni stvari podlaga za ukrep, ki ga je sprejel direktor policije.
- 40 Predložitveno sodišče bo moralo v okviru take presoje prav tako ugotoviti, ali je navedena omejitev pravice do izstopa primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za doseg tega. Iz člena 27(2) Direktive 2004/38 in iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je lahko ukrep, ki omejuje pravico do prostega gibanja, utemeljen le, če spoštuje načelo sorazmernosti (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 41 Nazadnje je treba – ker ima glede na takrat veljavno nacionalno pravo, kakor ga je predstavilo predložitveno sodišče, in zlasti sodno prakso upravni organ pri sprejetju tovrstnih ukrepov diskrecijsko pravico, ne da bi bila tako opravljena izbira podvržena sodnemu nadzoru – opozoriti, da mora imeti oseba, proti kateri je sprejet tak ukrep, na voljo učinkovito pravno sredstvo (glej zlasti sodbe z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točki 18 in 19, z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens in drugi, 222/86, Recueil, str. 4097, točka 14, in z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, C-50/00 P, Recueil, str. I 6677, točka 39). To pravno sredstvo mora omogočati nadzor zakonitosti zadevne odločbe glede dejstev in glede prava z vidika prava Unije (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 28. julija 2011 v zadevi Samba Diouf, C-69/10, ZOdl., str. I-7151, točka 57). Učinkovitost tega pravnega sredstva predpostavlja, da je zadevni posameznik seznanjen z razlogi za odločitev v svoji zadevi, bodisi že na podlagi same odločbe

bodisi na podlagi dopisa, s katerim so mu ti razlogi posredovani na njegovo zahtevo, brez poseganja v pravico pristojnega sodnika, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo Heylens, točka 15, in sodbo z dne 17. marca 2011 v združenih zadevah Peñarroja Fa, C-372/09 in C-373/09, ZOdl., str. I-1785, točka 63).

- ⁴² Na zastavljena vprašanja je treba torej odgovoriti, da člena 21 PDEU in člen 27 Direktive 2004/38 ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki dopušča omejitve pravice državljana države članice, da potuje na ozemlje druge države članice, zlasti iz razloga, ker je bil v drugi državi kazensko obsojen zaradi prometa s prepovedanimi drogami, pod pogojem, prvič, da osebno obnašanje tega državljana predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, drugič, da je predviden omejitveni ukrep primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za dosego tega, in tretjič, da je ta ukrep lahko predmet učinkovitega sodnega nadzora, ki omogoča preizkus njegove zakonitosti glede dejstev in glede prava z vidika zahtev prava Unije.

Stroški

- ⁴³ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 21 PDEU in člen 27 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, ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki dopušča omejitev pravice državljana države članice, da potuje na ozemlje druge države članice, zlasti iz razloga, ker je bil v drugi državi članici kazensko obsojen zaradi prometa s prepovedanimi drogami, pod pogojem, prvič, da osebno obnašanje tega državljana predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovni interes družbe, drugič, da je predviden omejitveni ukrep primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za doseg tega, in tretjič, da je ta ukrep lahko predmet učinkovitega sodnega nadzora, ki omogoča preizkus njegove zakonitosti glede dejstev in glede prava z vidika zahtev prava Unije.

Podpisi