NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JÁN MAZÁK
prednesené 14. februára 2008 [1]

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania podaným podľa článku 234 ES vnútroštátny súd žiada o usmernenie pri výklade článku 18 ES a článku 27 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS [2].

2. Konanie pred vnútroštátnym súdom sa týka návrhu v občianskoprávnej veci, ktorý 11. januára 2007 podalo ministerstvo pre správu a vnútorné veci — generálny direktorát pre pasy v Bukurešti (ďalej len „ministerstvo“) domáhajúce sa obmedzenia, na obdobie troch rokov, výkonu práva na voľný pohyb pána Jipu v zahraničí. Návrh bol podaný v dôsledku skutočnosti, že pán Jipa bol 26. novembra 2006 repatriovaný do Rumunska na základe Dohody o opätovnom prijímaní osôb uzavretej *inter alia* medzi Rumunskom a Belgickom.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46.

I — Príslušné právo Spoločenstva

3. Článok 17 ES stanovuje:

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo únie. Občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca.

2. Občania únie používajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti, ktoré im táto zmluva ukladá.“

4. Článok 18 ods. 1 ES uvádza, že „každý občan únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v tejto zmluve a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

5. Podľa článku 1 písm. a) smernice 2004/38 táto smernica stanovuje okrem iného podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie

práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov.

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie… na základe dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

6. Článok 3 ods. 1 smernice 2004/38 stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú…“

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*] alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade s zásadou úmernosti [so zásadou proporcionality — *neoficiálny preklad*] a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé o sebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

7. Odsek 1 článku 4 smernice 2004/38 nazvaného „Právo výstupu“ uvádza:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom… majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.“

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

…“

II — Príslušné vnútroštátne právo

8. Článok 27 smernice 2004/38 nazvaný „Všeobecné zásady“, nachádzajúci sa v kapitole VI „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, stanovuje:

9. Článok 1 Dohody medzi rumunskou vládou na jednej strane a vládami Belgického kráľovstva, Luxemburského veľkovojvodstva a Holandského kráľovstva na druhej strane o opätovnom prijímaní osôb nachádzajúcich sa v situácii nezákonného pobytu (ďalej len „dohoda o opätovnom prijímaní osôb“),

ktorá bola schválená dekrétom rumunskej vlády č. 825/1995 [3] stanovuje:

„Rumunská vláda na žiadosť belgickej, luxemburskej alebo holandskej vlády a bez akýchkoľvek formalít, umožní opätovný vstup na svoje územie každej osobe, ktorá nesplní alebo už nespĺňa podmienky vstupu alebo pobytu platné na území Belgicka, Luxemburska alebo Holandska, ak sa zistí alebo je predpoklad, že ide o rumunského občana.“

10. Článok 3 zákona č. 248/2005 z 20. júla 2005 (v znení zmien a doplnení) o podmienkach voľného pohybu rumunských občanov v zahraničí [4] uvádza:

„1. Výkon práva na voľný pohyb rumunských občanov v zahraničí možno obmedziť len dočasne, v prípadoch a za podmienok stanovených týmto zákonom; Také obmedzenie sa uloží ako pozastavenie alebo obmedzenie výkonu uvedeného práva…

3 — Uverejnený v *Monitorul Oficial* č. 241 z 20. októbra 1995.

4 — Uverejnený v *Monitorul Oficial* č. 682 z 29. júla 2005, zmenený a doplnený dekrétom č. 5 z 19. januára 2006, uverejnenom v *Monitorul Oficial* č. 71 z 26. januára 2006.

3. Obmedzenie výkonu práva na voľný pohyb v zahraničí spočíva v dočasnom zákaze cestovať do určitých štátov, ktorý uložia príslušné rumunské orgány za podmienok stanovených týmto zákonom.“

11. Podľa článku 38 zákona č. 248/2005:

„Obmedzenie výkonu práva na voľný pohyb rumunských občanov v zahraničí možno uložiť najviac na obdobie troch rokov a len:

a) osobe, ktorá bola repatriovaná z dotknutého štátu na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb uzavretej medzi Rumunskom a dotknutým štátom;

b) osobe, ktorej prítomnosť na území dotknutého štátu v dôsledku činnosti, ktorú vykonáva alebo by mohla vykonávať, závažne poškodzuje záujmy Rumunska alebo bilaterálne vzťahy medzi Rumunskom a dotknutým štátom.“

12. Článok 39 zákona č. 248/2005 stanovuje:

„Opatrenie v prípade uvedenom v článku 38 písm. a) vzhľadom na štát, z ktorého územia bola osoba repatriovaná, prijme na požiadanie generálneho direktorátu pre pasy súd príslušný podľa bydliska osoby a ak ide o osobu s bydliskom v zahraničí, Tribunalul București."

III — Spor vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania

13. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že pán Jipa 10. septembra 2006 opustil územie Rumunska a odišiel do Belgicka. Vzhľadom na svoj „nezákonný pobyt" bol na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb 26. novembra 2006 belgickými orgánmi repatriovaný do Rumunska.

14. Dňa 11. januára 2007 sa ministerstvo obrátilo na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania s návrhom na obmedzenie voľného pohybu pána Jipu, pokiaľ ide o Belgicko. Daný vnútroštátny súd vo svojom návrhu uviedol, že ministerstvo neobjasnilo, v čom spočíval „nezákonný pobyt" pána Jipu, ktorý viedol k jeho repatriácii.

15. Tento vnútroštátny súd sa okrem iného domnieva, že ustanovenia vnútroštátneho práva, najmä články 38 a 39 zákona č. 248/2005 a vládneho dekrétu č. 825/1995, sú v rozpore s článkom 18 ES a článkom 27 smernice 2004/38. Rozhodnutím zo 17. januára 2007 Tribunalul Dâmbovița rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 18 ES… vykladať v tom zmysle, že mu odporuje rumunská právna úprava (vyplývajúca z článkov 38 a 39 zákona č. 248/2005 o režime voľného pohybu rumunských občanov v zahraničí), ktorá vytvára prekážky výkonu práva na voľný pohyb osôb?

2. a) Predstavujú články 38 a 39 zákona č. 248/2005…, ktoré zakazujú osobe (rumunskému občanovi a teraz tiež občanovi Únie) voľne sa pohybovať v inom štáte (v tomto prípade ide o členský štát Európskej únie), prekážku voľného pohybu osôb ustanoveného v článku 18 ES?

b) Môže členský štát Európskej únie (v tomto prípade Rumunsko) stanoviť svojim občanom obmedzenia výkonu práva na voľný pohyb osôb na území iného členského štátu?

3. a) Spadá ‚nezákonný pobyt' v zmysle vnútroštátneho ustanovenia, vládneho dekrétu [č. 825/1995] o schválení Dohody medzi rumunskou vládou na jednej strane a vládami Belgického kráľovstva, Luxemburského veľkovojvodstva a Holandského kráľovstva na druhej strane o opätovnom prijímaní osôb nachádzajúcich sa v situácii nezákonného pobytu (predpis, na základe ktorého bolo nariadené opätovné prijatie odporcu, ktorý sa nachádzal v situácii ‚nezákonného pobytu'), pod dôvody ‚verejného poriadku' alebo ‚verejnej bezpečnosti' uvedené v článku 27 smernice 2004/38/ES v tom zmysle, že na jeho základe možno obmedziť voľný pohyb tejto osoby?

b) V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku, má sa článok 27 smernice 2004/38/ES… vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu stanoviť obmedzenia voľného pohybu a pobytu občanovi Únie z dôvodov ‚verejného poriadku' a ‚verejnej bezpečnosti' automaticky, bez posúdenia ‚osobného správania' danej osoby?"

16. Vo svojom rozhodnutí zo 17. januára 2007 uvedený vnútroštátny súd tiež navrhol, aby Súdny dvor rozhodol o prejudiciálnych otázkach v skrátenom súdnom konaní.

17. Rozhodnutím z 3. apríla 2007 predseda Súdneho dvora zamietol návrh vnútroštátneho súdu na prejednanie veci v skrátenom súdnom konaní.

18. Rumunská, grécka vláda a Komisia predložili písomné pripomienky. Pojednávanie sa nepožadovalo, ani sa nekonalo.

IV — Hlavné tvrdenia účastníkov konania

19. Rumunská vláda sa domnieva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je prijateľný napriek skutočnosti, že k repatriácii pána Jipu došlo pred pristúpením Rumunska k Európskej únii (EÚ), teda pred 1. januárom 2007. Keďže návrh ministerstva obmedziť voľný pohyb pána Jipu bol podaný 11. januára 2007, čiže po pristúpení Rumunska k EÚ, pán Jipa má právo na voľný pohyb, ktoré možno obmedziť len v súlade so Zmluvou ES a opatreniami prijatými na jej vykonanie. Rumunská vláda takisto tvrdí, že Súdny dvor je príslušný rozhodnúť v tejto veci preto, že existuje nebezpečenstvo, že voľný pohyb pána Jipu je obmedzený podľa článku 38 písm. a) zákona č. 248/2005. Rumunská a grécka vláda poznamenávajú, že skutočnosť, že pán Jipa nevykonával svoje právo na voľný pohyb podľa Zmluvy ES, nie je rozhodujúca. Rumunsko dodáva, že Súdny dvor

vo veci Schempp [5] rozhodol, že situáciu štátneho príslušníka členského štátu, ktorý nevyužil právo na voľný pohyb, nemožno len na základe tejto skutočnosti považovať za výlučne vnútornú situáciu.

20. Rumunská vláda zastáva názor, že dohody o opätovnom prijímaní osôb, ktoré uzavrela s inými členskými štátmi EÚ, a ustanovenia jej vnútroštátneho práva, prijaté v súlade s týmito dohodami, treba vykladať vo svetle príslušného práva Spoločenstva. Preto sa domnieva, že článok 18 ES sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporujú ustanovenia článkov 38 a 39 zákona č. 248/2005, ktoré obmedzujú voľný pohyb osôb.

21. Podľa Rumunska článok 27 smernice 2004/38 v predmetnom prípade nemožno uplatniť. Rumunsko zastáva názor, že zo všeobecnej schémy kapitoly VI (článkov 27 až 33) smernice 2004/38 a zo skutočnosti, že obmedzenia stanovené v článku 27 smernice 2004/38 predstavujú výnimky zo zásady voľného pohybu, a preto ich treba vykladať striktne, okrem iného vyplýva, že jedine hostiteľský členský štát a nie členský štát pôvodu môže podľa článku 27 smernice 2004/38 obmedziť slobodu pohybu občanov z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Hostiteľský členský štát môže totiž najlepšie posúdiť, či občan iného členského štátu ohrozuje jeho verejný poriadok alebo bezpečnosť.

22. Pokiaľ ide o možnosť členského štátu pôvodu obmedziť voľný pohyb jedného z jeho štátnych príslušníkov z dôvodu, že predstavuje hrozbu pre verejný poriadok tohto štátu, rumunská vláda tvrdí, že v súlade s rumunskou ústavou a trestným poriadkom je takéto obmedzenie možné iba v prípadoch týkajúcich sa trestných činov, pri ktorých možno uložiť trest odňatia slobody na doživotie alebo trest odňatia slobody na účely zabezpečenia riadneho priebehu trestného konania alebo zamedzenia toho, aby sa obvinený skrýval. Tieto situácie sú však výlučne vnútornou záležitosťou a nevzťahuje sa na ne právo Spoločenstva.

23. V prípade, ak by však Súdny dvor zastával názor, že článok 27 smernice 2004/38 je uplatniteľný v danej situácii, Rumunsko sa domnieva, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, [6] „nezákonný pobyt“ pána Jipu nepredstavuje podľa práva Spoločenstva hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť. Okrem toho v súlade s článkom 27 ods. 2 smernice 2004/38 a judikatúrou Súdneho dvora [7] možno obmedzenia voľného pohybu uložiť iba po preskúmaní osobného správania jednotlivca a nemožno ich ukladať automaticky.

5 — Rozsudok z 12. júla 2005, C-403/03, Zb. s. I-6421, bod 22.

6 — Rozsudky zo 17. februára 2005, Oulane, C-215/03, Zb. s. I-1215, bod 44; z 25. júla 2002, MRAX, C-459/99, Zb. s. I-6591, body 78 a 90; z 8. apríla 1976, Royer, 48/75, Zb. s. 497, bod 51; z 3. júla 1980, Pieck, 157/79, Zb. s. 2171, body 18 a 19, a z 12. decembra 1989, Messner, C-265/88, Zb. s. 4209, bod 14.

7 — Rozsudky z 18. mája 1982, Adoui a Cornuaille, 115/81 a 116/81, Zb. s. 1665, body 8 a 11, a z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999, bod 35.

24. Helénska republika tvrdí, že články 38 a 39 zákona č. 248/2005 predstavujú prekážku voľného pohybu občanov Únie v súlade s článkom 18 ES a smernicou 2004/38. Podľa gréckej vlády nebolo preukázané, že osobné správanie pána Jipu odôvodňuje uloženie obmedzení jeho voľného pohybu. Táto vláda poznamenáva, že opatrenia, ktoré stanovuje rumunská právna úprava, sú všeobecnými opatreniami, ktoré sa ukladajú vždy, ak ide o repatriáciu na základe dvojstrannej dohody o opätovnom prijímaní osôb. Helénska republika sa takisto domnieva, že rumunská právna úprava je v rozpore s článkom 2 protokolu IV Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) (ďalej len „protokol IV“), podľa ktorého nemožno stanoviť žiadne obmedzenia výkonu práva opustiť krajinu, ani krajinu, ktorej je osoba štátnym príslušníkom, pokiaľ nejde o osobitné dôvody národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku.

25. Komisia zastáva názor, že od pristúpenia Rumunska k EÚ 1. januára 2007 je pán Jipa občanom Únie a od tohto dňa má podľa článku 18 ES právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluve ES a v smernici 2004/38. Právo občana Únie opustiť územie členského štátu a cestovať do iného členského štátu je podrobnejšie upravené v článku 4 smernice 2004/38.

26. Komisia sa domnieva, že napriek zneniu názvu kapitoly VI smernice 2004/38 táto kapitola, ktorá sa odvoláva na obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, takisto pokrýva, aspoň za určitých okolností, obmedzenia, ktoré ukladá členský štát, pokiaľ ide o právo občanov tohto štátu opustiť vnútroštátne územie a cestovať do iného členského štátu. Komisia tvrdí, že článok 27 smernice 2004/38 sa uplatní za okolností, o aké ide v konaní vo veci samej, kde sa vnútroštátne orgány snažia obmedziť voľný pohyb jedného zo štátnych príslušníkov tohto štátu s cieľom zabrániť na určité obdobie tejto osobe vrátiť sa do členského štátu, z ktorého bola repatriovaná z dôvodu svojho neoprávneného pobytu. Okrem toho v súlade s článkami 27 až 31 smernice 2004/38 a všeobecnými pravidlami tejto smernice môže opatrenie obmedzujúce právo občana na voľný pohyb prijať iba ten členský štát, ktorého verejný poriadok alebo verejná bezpečnosť sú priamo ohrozené. Komisia preto zastáva názor, že v súlade s článkom 18 ES a ustanoveniami kapitoly VI smernice 2004/38 členský štát môže prijať rozhodnutie obmedzujúce voľný pohyb občana Únie na základe žiadosti iného členského štátu, z ktorého bol tento občan vyhostený, len pokiaľ členský štát prijímajúci toto rozhodnutie preukáže, že správanie dotknutej osoby predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť podľa článku 27 uvedenej smernice.

27. Komisia tiež tvrdí, že odkaz na „nezákonný pobyt“ pána Jipu uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal vnútroštátny súd, je veľmi nepresný. Preto nemožno určiť, či „nezákonný pobyt“ tejto osoby patrí do rámca verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, upravených smernicou 2004/38. Komisia

sa preto domnieva, že členský štát nemôže obmedziť voľný pohyb občana Únie podľa článku 27 smernice 2004/38 v prípade, ak jediným základom tohto obmedzenia je zistenie iného členského štátu, že daná osoba bola v čase, keď sa zdržiavala na území tohto štátu, v situácii „nezákonného pobytu".

na začatie prejudiciálneho konania zjavné, že podľa dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy možno uložiť obmedzenia voľného pohybu rumunského občana v zahraničí v prípade, ak táto osoba bola na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb repatriovaná do Rumunska alebo ak by prítomnosť tejto osoby na území iného štátu ako Rumunska mohla vážne ohroziť záujmy Rumunska alebo bilaterálne vzťahy medzi Rumunskom a dotknutým štátom.

V — Posúdenie

A — *Článok 18 ods. 1 ES a článok 4 smernice 2004/38*

28. Svojou prvou otázkou a prvou časťou svojej druhej otázky vnútroštátny súd žiada najmä objasnenie toho, či článku 18 ES odporujú opatrenia, akými sú články 38 a 39 zákona č. 248/2005, ktoré za určitých okolností stanovujú obmedzenia výkonu práva rumunských občanov na voľný pohyb v zahraničí na obdobie nepresahujúce tri roky.

29. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania ministerstvo žiadalo, aby vnútroštátny súd na obdobie troch rokov obmedzil pohyb pána Jipu do Belgicka, členského štátu, z ktorého bola táto osoba repatriovaná 27. novembra 2006. Okrem toho je z návrhu

30. Podľa článku 17 ods. 1 ES je občanom Únie každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že štatút občana Únie predstavuje základný štatút príslušníkov členských štátov. [8] Od pristúpenia Rumunska k Európskej únii má pán Jipa štatút občana Únie v zmysle článku 17 ods. 1 ES, a preto sa môže od tohto dňa domáhať práv, ktoré patria k tomuto štatútu, vrátane práv vo vzťahu k svojmu členskému štátu pôvodu. [9]

31. Vo veci Baumbast a R Súdny dvor rozhodol, že žiadateľ v tomto prípade ako štátny príslušník členského štátu, a teda občan Únie, mal právo priamo sa odvolávať na článok 18 ods. 1 ES. [10] Podľa môjho názoru právo slobodne sa pohybovať na

8 — Pozri najmä rozsudky zo 17. septembra 2002, Baumbast a R, C-413/99, Zb. s. I-7091, bod 82, a z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31.

9 — Rozsudky z 23. októbra 2007, Morgan a Bucher, C-11/06 a C-12/06, Zb. s. I-9161, bod 22, a z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas, C-192/05, Zb. s. I-10451, body 19, 30 a 31.

10 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 84.

území členských štátov podľa článku 18 ods. 1 ES je prostredníctvom jasných a presných ustanovení tohto článku Zmluvy ES priamo priznané každému občanovi Únie, aj keď podlieha obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluve ES a v opatreniach prijatých na ich vykonanie. Občania Únie majú teda právo, ktoré im vyplýva priamo z článku 18 ods. 1 ES, opustiť územie členského štátu, vrátane ich členského štátu pôvodu, a vstúpiť na územie iného členského štátu.

32. Okrem toho, hoci účelom občianstva Únie stanoveného v článku 17 ES nie je rozšíriť rámec uplatnenia *ratione materiae* Zmluvy na vnútroštátne situácie, ktoré nemajú spojitosť s právom Spoločenstva, [11] treba v súlade s tvrdením rumunskej a gréckej vlády poznamenať, že len na základe skutočnosti, že pán Jipa nevyužil právo na voľný pohyb, nie je možné zamieňať jeho situáciu so situáciou, ktorá je výlučne vnútroštátneho charakteru. [12]

33. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zjavné, že konanie vo veci samej začalo v dôsledku repatriácie pána Jipu z Belgicka do Rumunska, odôvodnenej jeho „nezákonným pobytom“, na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb. Samotný vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedol, že ministerstvo neobjasnilo, v čom spočíval „nezákonný pobyt“ pána Jipu. Treba však poznamenať, že rumunská vláda uviedla, že okolnosti „nezákonného pobytu“ pána Jipu nespadajú do rámca trestného práva.

34. Vzhľadom na skutočnosť po prvé, že pán Jipa má od 1. januára 2007 základný štatút občana Únie, po druhé, že ministerstvo sa v občianskoprávnom konaní domáha, aby vnútroštátny súd obmedzil právo pána Jipu cestovať do iného členského štátu, a po tretie, že okrem obmedzenej informácie týkajúcej sa repatriácie pána Jipu z Belgicka na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb a jeho „nezákonného pobytu“ v Belgicku, ktorú poskytol vnútroštátny súd, zastávam názor, že neexistujú dôvody, na základe ktorých by sa Súdny dvor mohol domnievať, že obmedzenia týkajúce sa vycestovania do Belgicka, ktoré môže pánovi Jipovi uložiť vnútroštátny súd *inter alia* na základe článkov 38 a 39 zákona č. 248/2005, sa týkajú výlučne vnútornej situácie daného štátu. Preto si myslím, že prejednávaný prípad má priamu súvislosť s právom Spoločenstva.

35. Domnievam sa, že obmedzenia vzhľadom na vycestovanie z členského štátu pôvodu na účely vstupu na územie iného členského štátu, ktoré môže pánovi Jipovi uložiť vnútroštátny súd, predstavujú prekážku práva slobodne sa pohybovať podľa článku 18 ods. 1 ES. Právo slobodne sa pohybovať na území členských štátov zaručené článkom 18 ods. 1 ES by stratilo svoj zmysel,

11 — Rozsudok z 5. júna 1997, Uecker a Jacquet, C-64/96 a C-65/96, Zb. s. I-3171, bod 23.

12 — V tomto ohľade pozri rozsudok z 19. októbra 2004, Zhu a Chen, C-200/02, Zb. s. I-9925, bod 19.

ak by členský štát pôvodu mohol bez platného odôvodnenia zakázať svojim vlastným štátnym príslušníkom opustiť jeho územie a vstúpiť na územie iného členského štátu. [13]

36. Vnútroštátne pravidlá, ktoré sú predmetom konania vo veci samej, je podľa môjho názoru potrebné posudzovať tiež vo svetle článku 4 smernice 2004/38, [14] ktorý upravuje právo občanov Únie opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

37. Podľa článku 4 ods. 1 smernice 2004/38 všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu. Domnievam sa, že článok 4 ods. 1 smernice 2004/38 je koncipovaný veľmi široko, keďže zaručuje občanom Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom právo opustiť územie každého členského štátu, vrátane ich členského štátu pôvodu, [15] aby cestovali do iného členského štátu. Navyše podľa článku 4 ods. 2 smernice 2004/38 nie je možné od občanov Únie vyžadovať žiadne výstupné víza ani rovnocenné formality a v súlade s článkom 4 ods. 3 musia členské štáty vydávať svojim vlastným štátnym príslušníkom preukaz totožnosti alebo pas, ktorý uvádza ich štátnu príslušnosť, a obnovovať takéto doklady.

38. Zastávam preto názor, že bez platného odôvodnenia odporuje článku 18 ods. 1 ES a článku 4 smernice 2004/38 vnútroštátna právna úprava, akou je úprava sporná v konaní vo veci samej, ktorá stano-

13 — Pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 2004, Heikki Antero Pusa/Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö, C-224/02, Zb. s. I-5763, bod 20. Pozri tiež, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, rozsudky z 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti, C-438/05, Zb. s. I-10779, bod 69, a z 27. septembra 1988, Daily Mail a General Trust, 81/87, Zb. s. 5483, bod 16. Pozri tiež, pokiaľ ide o voľný pohyb osôb a slobodu usadiť sa, rozsudok zo 7. júla 1992, Singh, C-370/90, Zb. s. I-4265, bod 23. V rozsudku z 15. decembra 1995, Bosman (C-415/93, Zb. s. I-4921), Súdny dvor uviedol, že práva zaručené článkom [43] a nasl. Zmluvy by boli zbavené svojej podstaty, keby členský štát pôvodu mohol zakázať podnikom odísť zo svojho územia s cieľom usadiť sa v inom členskom štáte. Rovnaké úvahy sa uplatnia, pokiaľ ide o článok [39] Zmluvy, v súvislosti s predpismi obmedzujúcimi voľný pohyb štátnych príslušníkov členského štátu, ktorí chcú vykonávať zárobkovú činnosť v inom členskom štáte (pozri bod 97).

14 — Od svojho pristúpenia k EÚ 1. januára 2007 je Rumunsko povinné rešpektovať ustanovenia Zmluvy ES o právach občanov Únie, ako aj súvisiace právne predpisy a judikatúru, v súlade s prechodnými opatreniami prijatými v tejto oblasti. Z článku 20 a prílohy VII protokolu o podmienkach a spôsobe prijatia Bulharskej republiky a Rumunska do Európskej únie (Ú. v. EÚ L 157, 2005, s. 29) je zjavné, že Rumunsko je odo dňa svojho pristúpenia k EÚ viazané ustanoveniami smernice 2004/38, okrem prípadu, ak sa tieto ustanovenia týkajú *inter alia* prístupu rumunských štátnych príslušníkov na pracovný trh členských štátov. V tomto ohľade boli, pokiaľ ide o Rumunsko, prijaté mnohé prechodné opatrenia týkajúce sa uplatnenia článkov 1 až 6 nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15). Keďže práva pána Jipu ako pracovníka nie sú v konaní pred vnútroštátnym súdom sporné, vyššie uvedené prechodné opatrenia týkajúce sa nariadenia č. 1612/68 nie sú v kontexte prejednávaného prípadu rozhodujúce. Na článok 4 smernice 2004/38 týkajúci sa práv občanov Únie vo všeobecnosti a nie občanov Únie, ktorí sú pracovníkmi, sa nevzťahujú uvedené prechodné opatrenia a tento článok sa vo vzťahu k rumunským štátnym príslušníkom uplatňuje od 1. januára 2007 v celom rozsahu.

15 — Pozri tiež článok 2 ods. 2 protokolu IV, ktorý stanovuje, že „každý má právo opustiť krajinu, vrátane krajiny jeho pôvodu". Protokol IV nadobudol účinnosť 2. mája 1968 a bol podpísaný všetkými členskými štátmi okrem Helénskej republiky. Je však potrebné pripomenúť, že grécka vláda sa vo svojich vyjadreniach uvedených v bode 24 vyššie výslovne odvoláva na článok 2 ods. 2 a článok 2 ods. 3 protokolu IV.

vuje obmedzenia práva občanov Únie opustiť územie ich členského štátu pôvodu, aby cestovali do iného členského štátu.

B — *Článok 27 smernice 2004/38*

39. Druhou časťou svojej druhej otázky a prvou časťou svojej tretej otázky vnútroštátny súd žiada najmä objasnenie toho, či sa na „nezákonný pobyt“ rumunského štátneho príslušníka, ktorý bol repatriovaný na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb, v inom členskom štáte Únie vzťahujú pojmy „verejný poriadok“ a „verejná bezpečnosť“ uvedené v článku 27 smernice 2004/38 v tom zmysle, že Rumunsko môže obmedziť voľný pohyb tejto osoby na území iného členského štátu.

40. Podľa článku 18 ods. 1 ES môže právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov podliehať obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v tejto Zmluve a v opatreniach prijatých na ich vykonanie. Domnievam sa, že ustanovenia kapitoly VI smernice 2004/38, ktorá je nazvaná „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, upravujú okolnosti, za ktorých členské štáty môžu obmedziť právo občanov Únie slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov. Hoci v názve kapitoly VI smernice 2004/38 sa výslovne neuvádza právo opustiť územie členského štátu a mnohé ustanovenia tejto kapitoly sa skutočne týkajú len otázok práva vstupu [16] a práva pobytu [17], zo znenia článku 27 ods. 1 a odôvodnenia č. 22 tejto smernice je zjavné, že kapitola VI uvedenej smernice upravuje obmedzenia „slobody pohybu občanov Únie“, teda oblasť, ktorá sa bezpochyby týka tak práva opustiť územie členského štátu a cestovať do iného členského štátu, ako aj práva vstupu do iného členského štátu.

41. Podľa môjho názoru článok 27 ods. 2 smernice 2004/38, ktorým sa preberá veľká časť ustanovení článku 3 smernice Rady 64/221/EHS z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia [18], je potrebné vykladať okrem iného vo svetle judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa článku 3 smernice 64/221. V tomto ohľade Súdny dvor opakovane rozhodol, pokiaľ ide o pracovníkov, že zásadu voľného pohybu treba vykladať široko a odchýlky z tejto zásady musia byť vykladané striktne. Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ ide o štatút osoby ako občana Únie, odchýlky z tejto slobody je potrebné vykladať osobitne

16 — Pozri článok 5 smernice 2004/38 o práve vstupu.

17 — Pozri kapitolu III smernice 2004/38 o práve pobytu.

18 — Ú. v. ES 56, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11. Smernica 64/221 bola zrušená smernicou 2004/38 s účinnosťou od 30. apríla 2006. Pozri článok 38 ods. 2 smernice 2004/38.

reštriktívne. [19] Súdny dvor však tiež uznal, že osobitné okolnosti, ktoré by mohli odôvodňovať odvolanie sa na pojem verejného poriadku, môžu byť v jednotlivých krajinách a v závislosti od obdobia odlišné, a preto je v tejto oblasti potrebné priznať príslušným vnútroštátnym orgánom určitý priestor pre voľnú úvahu v rámci Zmluvou stanovených hraníc. [20]

42. V súlade s článkom 27 ods. 2 smernice 2004/38 „opatrenia prijaté z dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*] alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade s zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca“. [21] Nielen z článku 27 ods. 2 smernice 2004/38, ale aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že obmedzenia uložené z dôvodov verejného poriadku a na účely udržania verejnej bezpečnosti nemôžu vychádzať z dôvodov odlišných od individuálneho prípadu alebo z aspektov všeobecnej prevencie. [22] Okrem toho článok 27 ods. 2 smernice 2004/38 stanovuje, že trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, nemožno samy osebe považovať za dôvody na prijatie takýchto opatrení. [23] Podľa ustálenej judikatúry vyžaduje odvolanie sa na pojem verejného poriadku vnútroštátnymi orgánmi popri spoločenskom probléme, ktorý predstavuje každé porušenie zákona, existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti. [24]

43. Zastávam názor, že členský štát nemôže z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti obmedziť uvedené právo opustiť územie členského štátu pôvodu a cestovať do iného členského štátu, ktoré sú priznané občanom Únie, len na základe toho, že táto osoba bola repatriovaná z iného členského štátu kvôli svojmu „nezákonnému pobytu“ v tomto štáte. Domnievam sa, že z rozsudku Súdneho dvora vo veci Komisia/Španielsko [25] vyplýva, že členský štát sa pri obmedzení práv priznaných občanom Únie článkom 18 ods. 1 ES nemôže opierať o všeobecné a nespresnené tvrdenia, ktoré v súvislosti so správaním občana Únie uviedol iný členský štát. Pri obmedzovaní základných slobôd občanov Únie musí členský štát sám overiť a uistiť sa, že výkon týchto slobôd predstavuje skutočné a dostatočne závažné ohrozenie požiadaviek verejného poriadku ovplyvňujúce jeden zo základných záujmov spoločnosti.

44. V prejednávanom prípade žiadna zo skutočností, ktoré uviedol vnútroštátny súd,

19 — Rozsudok z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257, body 64 a 65.

20 — Rozsudok zo 4. decembra 1974, Yvonne van Duyn/Home Office, 41/74, Zb. s. 1337, bod 18.

21 — V súlade so zásadou proporcionality musia byť vnútroštátne opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti nevyhnutné a primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa. V tomto ohľade pozri rozsudok Baumbast a R, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 91.

22 — Pozri rozsudky z 26. februára 1975, Bonsignore, 67/74, Zb. s. 297, bod 6, a z 28. októbra 1976, Rutili, 36/75, Zb. s. 1219, bod 29.

23 — Pozri najmä rozsudok z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, body 22 až 24.

24 — Pozri rozsudky z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 46; Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 66; Bouchereau, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 35; a Rutili, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 28.

25 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 24.

nenaznačuje, že osobné správanie pána Jipu v súčasnosti alebo v minulosti vzbudzuje obavy, že táto osoba predstavuje nebezpečenstvo pre základné záujmy spoločnosti, a preto je nevyhnutné, aby Rumunsko prijalo opatrenie obmedzujúce jeho právo na voľný pohyb podľa článku 18 ods. 1 ES z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Hoci je to predmetom overenia zo strany vnútroštátneho súdu, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z tvrdení rumunskej vlády vyplýva, že ministerstvo stále, aj po pristúpení Rumunska k EÚ, vyžaduje od rumunských súdov na základe dotknutých vnútroštátnych ustanovení, obmedzenia práva rumunských občanov opustiť územie tohto členského štátu a cestovať do iného členského štátu, z ktorého boli títo občania repatriovaní na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb.

45. Preto sa domnievam, že ak neexistujú osobitné zistenia členského štátu vzhľadom na jedného z jeho štátnych príslušníkov, prijaté v súlade so zásadou proporcionality a založené výlučne na osobnom správaní dotknutého jednotlivca, že výkon práva tejto osoby opustiť územie jej vlastného členského štátu a cestovať do iného členského štátu, ktoré vyplýva z článku 18 ods. 1 ES a článku 4 smernice 2004/38, môže predstavovať skutočné a dostatočne závažné ohrozenie požiadaviek verejného poriadku ovplyvňujúce jeden zo základných záujmov spoločnosti, členský štát pôvodu nemôže z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ podľa článku 27 tejto smernice stanoviť obmedzenia voľného pohybu tejto osoby.

C — *Osobné správanie*

46. Druhou časťou svojej tretej otázky vnútroštátny súd žiada objasnenie toho, či členský štát môže podľa článku 27 smernice 2004/38 stanoviť obmedzenia voľného pohybu a pobytu občana Únie z dôvodov „verejného poriadku“ a „verejnej bezpečnosti“ automaticky, bez posúdenia „osobného správania“ danej osoby.

47. Vo svetle úvah načrtnutých v bodoch 40 až 44 vyššie zastávam názor, že členský štát nemôže podľa článku 27 smernice 2004/38 stanoviť obmedzenia voľného pohybu a pobytu občana Únie z dôvodov verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. V súlade s článkom 27 ods. 2 smernice 2004/38 členské štáty pri stanovení takýchto opatrení musia ako nevyhnutné minimum preskúmať osobné správanie dotknutého jednotlivca. Okrem toho článok 27 ods. 2 smernice 2004/38 jednoznačne stanovuje, že opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca.

48. Preto sa domnievam, že skutočnosť, že členský štát nepreskúma osobné správanie osoby pri obmedzovaní jej práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, spôsobuje, že akékoľvek odôvodnenie dotknutého obmedzenia je neplatné.

VI — Návrh

49. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Tribunalul Dâmboviţa, takto:

1. Za okolností, akými sú okolnosti prípadu vo veci samej, článku 18 ods. 1 ES a článku 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je úprava sporná v predmetnom konaní, ktorá stanovuje obmedzenia práva občanov Únie opustiť územie ich členského štátu pôvodu, aby cestovali do iného členského štátu.

2. Ak neexistujú osobitné zistenia členského štátu vzhľadom na jedného z jeho štátnych príslušníkov, prijaté v súlade so zásadou proporcionality a založené výlučne na osobnom správaní dotknutého jednotlivca, že výkon práva tejto osoby opustiť územie jej vlastného členského štátu a cestovať do iného členského štátu, ktoré vyplýva z článku 18 ods. 1 ES a článku 4 smernice 2004/38, môže predstavovať skutočné a dostatočne závažné ohrozenie požiadaviek verejného poriadku ovplyvňujúce jeden zo základných záujmov spoločnosti, členský štát pôvodu nemôže z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ podľa článku 27 tejto smernice stanoviť obmedzenia voľného pohybu tejto osoby.

3. Skutočnosť, že členský štát nepreskúma osobné správanie osoby pri obmedzovaní jej práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, spôsobuje, že akékoľvek odôvodnenie dotknutého obmedzenia je neplatné.