Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 11. júla 2019[1]

Vec C-380/18

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
proti
E.P.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb cez hranice – Prekračovanie vonkajších hraníc a podmienky vstupu – Rozhodnutie, v ktorom sa konštatuje ukončenie legálnosti pobytu z dôvodu hrozby pre verejný poriadok – Rozhodnutie o návrate štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa na území zdržiava nelegálne – Pojem ‚hrozba pre verejný poriadok'– Miera voľnej úvahy členských štátov"

1. Ak vnútroštátne orgány prijmú rozhodnutie, v ktorom konštatujú, že podmienka vstupu na územie Únie, ako je vymedzená v článku 6 ods. 1 písm. e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (ďalej len „KSH")[2], nie je alebo prestala byť splnená, musia posúdiť osobné správanie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny a dospieť k záveru, že existuje skutočná, existujúca a dostatočne vážna hrozba ovplyvňujúca jeden zo základných záujmov spoločnosti, alebo môžu vychádzať len zo samotného podozrenia, že tento štátny príslušník spáchal závažný trestný čin? To je vlastne podstata prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

I. Právny rámec

A. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda

2. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaný v Schengene 19. júna 1990 (ďalej len „DVSD")[3], zmenený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013[4], stanovuje v článku 20 ods. 1, že „cudzinci, ktorí nepodliehajú vízovej povinnosti sa môžu voľne pohybovať na území zmluvných strán, najviac však 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia odo dňa prvého vstupu a pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu uvedené v článku 5 ods. 1 písm. a), c), d) a e) [DVSD]".

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 224.

3 Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9.

4 Ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, nariadenia Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1).

B. Kódex schengenských hraníc

3. Podľa odôvodnenia 6 KSH „kontrola hraníc je nielen v záujme členského štátu, na vonkajších hraniciach ktorého sa vykonáva, ale všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu hraníc na svojich vnútorných hraniciach. Kontrola hraníc by mala pomáhať v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov“.

4. Odôvodnenie 27 KSH stanovuje, že „v súlade s judikatúrou [Súdneho dvora] sa odchýlenie od základnej zásady voľného pohybu osôb musí vykladať prísne a koncepcia verejného poriadku predpokladá existenciu skutočného, aktuálneho a dostatočne závažného ohrozenia, ktoré má vplyv na niektorý zo základných záujmov spoločnosti“.

5. Článok 6 ods. 1 KSH uvádza:

„Na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu, musia štátni príslušníci tretej krajiny spĺňať tieto podmienky:

…

d) nejde o osoby, na ktoré bolo vydané v [Schengenskom informačnom systéme (SIS)] upozornenie na účely odopretia vstupu;

e) nepokladajú sa za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu, a najmä na nich z takéhoto dôvodu nebolo vo vnútroštátnych databázach členských štátov vydané upozornenie na účely odopretia vstupu.“

II. Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

6. E. P. je albánsky štátny príslušník, ktorý vstúpil na územie Holandska ako turista 22. apríla 2016 po tom, čo sa podľa jeho slov zdržiaval na území Dánska a Švédska. Dňa 18. mája 2016 bol v istom byte prichytený pri pestovaní konope a predtým, ako ho prevzali orgány cudzineckej polície, bol vzatý do väzby, než sa začne trestné konanie. Keďže bolo na mieste zaistené veľké množstvo drog, E. P. bol podozrivý zo spáchania trestného činu, ktorý je podľa holandského trestného práva kvalifikovaný ako závažný trestný čin.

7. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko, ďalej len „štátny tajomník“), ktorý dospel k názoru, že E. P. prestal spĺňať podmienky uvedené v článku 6 ods. 1 písm. e) KSH a predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, prijal 19. mája 2016 rozhodnutie, v ktorom mu nariadil opustiť územie Únie v lehote 28 dní. E. P. podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (súd v Haagu, zasadajúci v Amsterdame, Holandsko), ktorý rozsudkom z 13. septembra 2016 rozhodnutie o návrate zrušil a nariadil štátnemu tajomníkovi, aby prijal nové rozhodnutie. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (súd v Haagu, zasadajúci v Amsterdame) konkrétne rozhodol, že štátny tajomník riadne neodôvodnil svoje stanovisko, podľa ktorého bol legálny pobyt E. P. v Holandsku na základe oslobodenia od vízovej povinnosti [5] ukončený podľa článku 6 ods. 1 písm. e) KSH vzhľadom na skutočnosť, že E. P. sa od daného momentu považoval za hrozbu pre holandský verejný poriadok,

5 Z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1091/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. EÚ L 329, 2010, s. 1), totiž vyplýva, že albánski štátni príslušníci sú pri prekračovaní vonkajších hraníc Únie oslobodení od vízovej povinnosti.

pretože bol podozrivý z porušenia právnych predpisov o omamných látkach. Podľa tohto súdu, ktorý vychádza z rozsudkov Zh. a O.[6] a N.[7], mal štátny tajomník založiť svoje rozhodnutie na individuálnom posúdení každého prípadu, aby overil, či individuálne správanie E. P. predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, a nie iba na samotnej existencii podozrenia.

8. Štátny tajomník podal proti tomuto rozsudku odvolanie na vnútroštátny súd, ktorý predložil tento návrh na začatie prejudiciálneho konania. Spochybňuje najmä to, že by požiadavka skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti bola uplatniteľná na rozhodnutia založené na článku 6 ods. 1 písm. e) KSH, v ktorých sa konštatovalo, že určitý jednotlivec prestal spĺňať podmienky vstupu na územie Únie.

9. Za týchto podmienok Raad van State (Štátna rada, Holandsko) rozhodla prerušiť konanie a návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktorý bol doručený kancelárii Súdneho dvora 11. júna 2018, položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 6 ods. 1 písm. e) [KSH] vykladať v tom zmysle, že rozhodnutie, podľa ktorého bol legálny pobyt nepresahujúci 90 dní počas 180-dňového obdobia ukončený, pretože cudzinec sa považoval za hrozbu pre verejný poriadok, sa musí odôvodniť tým, že osobné správanie dotknutého cudzinca predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre jeden zo základných záujmov spoločnosti?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, aké požiadavky odôvodnenia sa podľa článku 6 ods. 1 písm. e) [KSH] vzťahujú na rozhodnutie, v ktorom sa cudzinec považuje za hrozbu pre verejný poriadok? Má sa článok 6 ods. 1 písm. e) [KSH] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, podľa ktorej sa cudzinec považuje za hrozbu pre verejný poriadok iba z dôvodu, že je nesporné, že tento cudzinec je podozrivý zo spáchania trestného činu?“

10. E. P., holandská, belgická a nemecká vláda, Európska komisia, ako aj Švajčiarska konfederácia sa zúčastnili písomnej časti konania na Súdnom dvore.

11. Na pojednávaní, ktoré sa konalo na Súdnom dvore 2. mája 2019, boli vypočuté prednesy E. P., holandskej, belgickej a nemeckej vlády, ako aj Komisie.

III. Analýza

12. Na úvod spresňujem, že oboma prejudiciálnymi otázkami, ktoré sú v súčasnosti predložené Súdnemu dvoru, sa budem zaoberať spoločne, keďže druhú otázku chápem tak, že sa netýka povinnosti odôvodnenia ako takej, ale skôr od Súdneho dvora požaduje, aby stanovil kritériá, ktorými sa má riadiť posudzovanie vnútroštátnych orgánov pri prijímaní rozhodnutia, v ktorom konštatujú, že podmienky legálneho vstupu a pobytu na území Únie už nie sú splnené vzhľadom na to, že dotknutý jednotlivec sa považuje za hrozbu pre verejný poriadok.

13. Odpoveď na takto chápané otázky položené Súdnemu dvoru si bude v prvom rade vyžadovať objasnenie vzťahu medzi KSH, DVSD a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území[8]. Následne bude treba

6 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

7 Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

8 Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98.

poskytnúť výklad článku 6 ods. 1 písm. e) KSH so zreteľom na jeho znenie, kontext a ciele, ktoré KSH sleduje. Predbežný záver, ktorý z toho vyvodím, budem nakoniec konfrontovať s poznatkami, ktoré treba prípadne vyvodiť z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa požiadavky skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti.

A. Vzťah medzi KSH, DVSD a smernicou 2008/115

14. KSH stanovuje pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov Únie, pričom hneď ako sú tieto hranice prekročené, je pohyb medzi členskými štátmi uľahčený tým, že sa nevykonáva kontrola na vnútorných hraniciach.[9] Ak členské štáty konajú v rámci pôsobnosti KSH, sú samozrejme povinné rešpektovať základné práva, ako sú zaručené právom Únie, a teda aj Chartou základných práv Európskej únie.

15. Článok 6 ods. 1 KSH uvádza zoznam podmienok vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie Únie na pobyt v maximálnej dĺžke 90 dní v rámci 180-dňového obdobia. Uvedení štátni príslušníci tak musia mať platný cestovný doklad a v prípade potreby aj platné vízum.[10] Okrem toho musia zdôvodniť účel a podmienky plánovaného pobytu a mať dostatočné prostriedky na živobytie, nesmú byť osobami, na ktoré bolo vydané v SIS upozornenie na účely odopretia vstupu a nakoniec nesmú byť považovaní za hrozbu pre verejný poriadok.[11]

16. Hoci sa prejudiciálne otázky týkajú článku 6 ods. 1 KSH a možnosti členských štátov odmietnuť *vstup* na svoje územie, ak dotknutý jednotlivec predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, je potrebné konštatovať, že v prejednávanej veci nejde o rozhodnutie, ktorým by bol E. P. odopretý vstup, keďže E. P. sa na holandskom území už nachádzal.

17. Takúto situáciu pritom upravuje skôr článok 20 ods. 1 DVSD, zmenený nariadením č. 610/2013, ktorý stanovuje, že „cudzinci, ktorí nepodliehajú vízovej povinnosti sa môžu voľne pohybovať na území zmluvných strán, najviac však 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia odo dňa prvého vstupu a pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu uvedené v článku 5 ods. 1 písm. a), c), d) a e) [DVSD]“. Posledné uvedené písmeno e) vyžaduje, aby sa jednotlivec „nepokladal za hrozbu pre verejný poriadok… jednej zo zmluvných strán“, a teda preberá podmienku vstupu podľa článku 6 ods. 1 písm. e) KSH. Z toho vyplýva, že podmienky prvého vstupu sú tiež podmienkami, ktoré musia byť splnené počas pobytu. Preto ak tieto podmienky vstupu prestanú byť počas pobytu splnené, stáva sa pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny na území Únie nelegálnym, ako to vyplýva aj z článku 3 ods. 2 smernice 2008/115.[12]

18. Keďže E. P. prestal spĺňať podmienky legálneho vstupu a pobyt, holandské orgány museli prijať rozhodnutie o návrate.[13] Podľa smernice 2008/115 možno prijať rozhodnutie o ukončení legálneho pobytu spolu s rozhodnutím o návrate pod podmienkou, že sú dodržané procesné záruky ustanovené v tejto smernici.[14] Podľa môjho názoru sa teda rozhodnutie vo veci samej z 19. mája 2016 chápe ako rozhodnutie, v ktorom holandské orgány konštatovali ukončenie legálneho pobytu spolu s tým, že nariadili návrat E. P. Základom tohto rozhodnutia je teda DVSD, nepriamo KSH a smernica 2008/115.[15]

9 Pozri článok 1 KSH.

10 Pozri článok 6 ods. 1 písm. a) a b) KSH.

11 Pozri článok 6 ods. 1 písm. c), d) a e) KSH.

12 Pripomínam, že článok 5 KSH v znení z roku 2006 zodpovedá súčasnému článku 6 KSH z roku 2016.

13 Pozri článok 6 ods. 1 smernice 2008/115.

14 Pozri článok 6 ods. 6 smernice 2008/115.

15 Pozri vymedzenie pojmu „rozhodnutie o návrate“ uvedené v článku 3 ods. 4 smernice 2008/115.

19. Rozhodnutie o návrate musí v písomnej podobe uvádzať skutkové a právne dôvody, ako aj informácie o dostupných opravných prostriedkoch.[16] „Ak vnútroštátne právo umožňuje obmedziť právo na informácie, môžu sa obmedziť informácie týkajúce sa skutkových dôvodov, a to najmä na účely… predchádzania, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov“.[17] Keďže v rozhodnutí o návrate sa konštatuje nezákonnosť pobytu a táto nezákonnosť vyplýva, ako ustanovuje článok 20 DVSD, z nesplnenia niektorej z podmienok uvedených v článku 5 DVSD, ktoré prevzal článok 6 KSH, museli holandské orgány v tomto rozhodnutí jasne uviesť, ktorú podmienku E. P. prestal spĺňať.

20. Na tento účel štátny tajomník dospel k názoru, že E. P. od daného momentu predstavoval hrozbu pre holandský verejný poriadok vzhľadom na skutočnosť, že bol podozrivý z porušenia holandských právnych predpisov o omamných látkach.[18] Z tohto dôvodu sa považoval za hrozbu pre verejný poriadok.

21. V tomto prípade je však podstatná otázka, či štátny tajomník na to, aby dospel k tomuto záveru, mohol vychádzať iba z podozrenia zo spáchania závažného trestného činu, alebo či bol povinný založiť svoje rozhodnutie na posúdení individuálneho správania E. P. ako správania, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

22. Vnútroštátny súd je toho názoru, že by to tak mohlo byť vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora, ktorá sa vyvinula najmä pred tým, než bola rozšírená v rámci výkladu 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[19]. Predtým, než pristúpim k analýze tejto judikatúry, sa najprv vrátim k zneniu, kontextu a sledovaným cieľom článku 6 ods. 1 písm. e) KSH.

B. Dôvod verejného poriadku v KSH

23. Ako som už uviedol, článok 6 KSH úzko súvisí s článkom 20 DVSD, ktorý odkazuje na článok 5 DVSD. Dôvod verejného poriadku tak nemožno vykladať odlišne v kontexte KSH a v kontexte DVSD. Navyše, ak sa pri preskúmaní žiadosti o jednotné vízum overuje dodržanie podmienok uvedených v článku 6 ods. 1 písm. a), c) a e) KSH[20] a konzulát je povinný uistiť sa, že žiadateľ sa nepovažuje za hrozbu pre verejný poriadok[21], mal by sa dôvod verejného poriadku definovať rovnako, či už ide o DVSD, KSH, alebo vízový kódex.

24. DVSD ani KSH však verejný poriadok nedefinujú. Aj keď je pravda, že odôvodnenie 27 KSH uvádza, že „koncepcia verejného poriadku predpokladá existenciu skutočného, aktuálneho a dostatočne závažného ohrozenia, ktoré má vplyv na niektorý zo základných záujmov spoločnosti“, táto hrozba sa vyžaduje len v prípade „odchýlenia od základnej zásady voľného pohybu osôb“.[22]

16 Pozri článok 12 ods. 1 smernice 2008/115.

17 Článok 12 ods. 1 druhý pododsek smernice 2008/115.

18 Pozri bod 6 vyššie.

19 Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46. Pozri konkrétne článok 27 tejto smernice.

20 Pozri článok 21 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (Ú. v. EÚ L 243, 2009, s. 1, ďalej len „vízový kódex“).

21 Pozri článok 21 ods. 3 písm. d) vízového kódexu.

22 V rámci kontrol, ktoré vyžaduje KSH, sa zohľadňuje rozdielne postavenie osôb, pretože článok 8 ods. 6 KSH stanovuje, že tieto kontroly, pokiaľ sa týkajú „osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, sa vykonávajú v súlade so smernicou 2004/38/ES“.

25. Z hľadiska doslovného znenia je potrebné uviesť, že článok 6 ods. 1 písm. e) KSH neobsahuje výslovný odkaz na požiadavku skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti. Nespresňuje stupeň hrozby, ani neobmedzuje túto hrozbu na situáciu, ktorá ohrozuje základný záujem spoločnosti. Navyše jeho znenie je formulované negatívne, keďže jednotlivec *sa nesmie pokladať* za hrozbu pre verejný poriadok. Zdá sa, že takáto formulácia ponecháva členským štátom väčšiu mieru voľnej úvahy, ak majú posudzovať neexistenciu hrozby pre verejný poriadok.[23] Z hľadiska textového významu sa teda zdá, že podmienka týkajúca sa neexistencie hrozby pre verejný poriadok obsiahnutá v článku 6 KSH je veľmi vzdialená formulácii článku 27 smernice 2004/38.

26. Z hľadiska kontextu a cieľa sledovaného v článku 6 KSH pripomínam, že tento článok upravuje podmienky vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa chcú zdržiavať na území Únie po krátky čas bez toho, aby ich pobyt musel byť odôvodnený osobitnou skutočnosťou. Dodržiavanie týchto podmienok sa v zásade kontroluje v čase udelenia víza, pokiaľ sa to vyžaduje, alebo v čase prekročenia vonkajších hraníc Únie. Odôvodnenie 6 KSH pripomína, že „kontrola hraníc je nielen v záujme členského štátu, na vonkajších hraniciach ktorého sa vykonáva, ale všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu hraníc na svojich vnútorných hraniciach“. Okrem toho sa článok 6 KSH uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín *a priori* bez akýchkoľvek väzieb na územie Únie, o ktorých Súdny dvor rozhodol, že právo na vstup a pobyt na území určitého štátu nie je ich základným právom.[24]

27. V tejto fáze analýzy nič nenasvedčuje tomu, že by normotvorca Únie mal v úmysle obmedziť mieru voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov v prípade rozhodnutia, ktorým bol štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zamietnutý vstup alebo v ktorom sa konštatovalo ukončenie legálneho pobytu na území Únie z dôvodu hrozby pre verejný poriadok, do takej miery, že by vyžadoval, aby takéto rozhodnutie bolo založené na individuálnom správaní tohto štátneho príslušníka, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

28. Možno to vysvetliť aj praktickými dôvodmi. Ak orgány kontrolujú dodržiavanie podmienok vstupu uvedené v článku 6 KSH, či už pri prekročení vonkajších hraníc Únie, alebo pri udelení víza, informácie, ktoré majú k dispozícii o dotknutom jednotlivcovi, sú totiž obmedzené. Musím priznať, že tento argument, ktorý viackrát predložili rôzne vlády, ktoré vstúpili do tohto konania o prejudiciálnej otázke ako vedľajší účastníci konania, vnímam citlivo. To isté nakoniec platí aj pre kontrolu vykonávanú vnútroštátnymi orgánmi, ak zistia, že podmienky vstupu v priebehu pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny na území Únie sa prestali dodržiavať. V prípade E. P. okrem údajného spáchania závažného trestného činu nemal štátny tajomník k dispozícii ďalšie informácie, ktoré by mu umožnili podložiť osobné správanie E. P. V rámci určitej naliehavosti však musel prijať rozhodnutie, ktoré zaviaže dotknuté členské štáty, na základe relatívne obmedzených informácií. Vnútroštátne orgány totiž dobre nepoznajú štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú záujem o krátkodobý pobyt v Únii, *a fortiori* ak sa na jej území zdržiavajú bez vízovej povinnosti. Ak by sa od týchto orgánov požadovalo, aby svoje rozhodnutie zakladali na systematickom a presnom posúdení osobného správania dotknutého jednotlivca a preukazovali existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti, hrozilo by, že budú vystavení nesplniteľnej úlohe, čím sa im zabráni prijímať zamietavé rozhodnutia, a *in fine* by tak bola potenciálne ohrozená bezpečnosť priestoru bez vnútorných hraníc, v ktorom je zabezpečený voľný pohyb osôb.[25]

23 Pokiaľ ide o podobnú formuláciu, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v spojených veciach Abcur (C-544/13 a C-545/13, EU:C:2015:136, bod 58).

24 Pozri rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 53).

25 Pozri odôvodnenie 2 KSH.

29. Za týchto konkrétnych okolností je teda potrebné priznať vnútroštátnym orgánom širokú mieru voľnej úvahy, podobnú miere voľnej úvahy, ktorú im priznal Súdny dvor vo svojom rozsudku Koushaki [26] vo veci vízového kódexu. V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol, že „preskúmanie osobnej situácie žiadateľa o víza s cieľom určiť, či sa na neho nevzťahuje dôvod zamietnutia, so sebou prináša komplexné posúdenie vychádzajúce najmä z osobnosti tohto žiadateľa, jeho integrácie do krajiny, v ktorej má pobyt, jeho politickej, sociálnej a hospodárskej situácie, ako aj *prípadnej hrozby, ktorú by predstavoval príchod tohto žiadateľa pre verejný poriadok*“ [27]. Súdny dvor ďalej spresnil, že „takéto komplexné hodnotenie implikuje vypracovanie prognóz o predpokladanom správaní sa uvedeného žiadateľa a musí najmä vychádzať z rozsiahlej znalosti krajiny jeho pobytu, ako aj z analýzy rôznych dokumentov“ [28]. Zdôraznil tiež skutočnosť, že „skúmanie uskutočňované príslušnými orgánmi členského štátu, ktorým bola predložená žiadosť o vízum, musí byť v tejto súvislosti o to podrobnejšie, že prípadné udelenie jednotného víza umožňuje žiadateľovi vstúpiť na územie členských štátov v rámci limitov stanovených [KSH]“ [29]. Súdny dvor tak uznal „širokú mieru voľnej úvahy, ktorá sa vzťahuje na podmienky uplatňovania článku 32 ods. 1 a článku 35 ods. 6 tohto kódexu, ako aj na posúdenie relevantných okolností, aby určili, či dôvody uvedené v týchto ustanoveniach bránia udeleniu požadovaného víza“ [30]. Článok 32 ods. 1 písm. a) bod vi) vízového kódexu pritom stanovuje podmienku týkajúcu sa neexistencie hrozby pre verejný poriadok. Logicky by mal Súdny dvor tiež uznať zložitosť posúdenia, ktoré sa má vykonať, pokiaľ ide o podmienky legálneho vstupu a pobyt stanovené v článku 6 KSH, a vnútroštátnym orgánom teda aj širokú mieru voľnej úvahy, ktorú by tak nebolo možné obmedziť na požiadavku skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti.

30. Ešte dodávam, že Súdny dvor riešenie zo svojho rozsudku Koushkaki [31] rozšíril v rozsudku Fahimian [32], ktorý sa týkal podmienok vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, a konkrétne ustanovenia s podobným znením, ako je znenie článku 6 ods. 1 písm. e) KSH. [33] V tomto rozsudku sa skúmalo, či môže členský štát zamietnuť vstup iránskej štátnej príslušníčke, ktorá požadovala udelenie víz na účely štúdia v Nemecku, z dôvodov verejnej bezpečnosti bez toho, aby svoje rozhodnutie nevyhnutne založil na individuálnom správaní dotknutej osoby a na skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozbe ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov dotknutej spoločnosti, ktorú malo toto správanie predstavovať. Súdny dvor pripustil, že tak tomu môže byť z dvoch podstatných dôvodov: po prvé, pretože v jednom z odôvodnení smernice 2004/114 sa predpokladá, že hrozba môže byť len potenciálna, [34] a po druhé, pretože preskúmanie osobnej situácie žiadateľa o vízum zahŕňa komplexné hodnotenie zo strany vnútroštátnych orgánov, a v rámci hodnotenia relevantných skutočností preto majú tieto orgány disponovať širokou mierou voľnej úvahy [35].

31. Okrem týchto precedensov, ktorými sa môže Súdny dvor účinne inšpirovať, by sa mala podmienka vstupu vymedzená v článku 6 ods. 1 písm. e) KSH vykladať v súlade s ostatnými podmienkami vstupu. V tejto súvislosti poznamenávam, že článok 6 ods. 1 písm. d) KSH stanovuje, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý chce vstúpiť na územie Únie, nemôže byť osobou, na ktorú bol vydaný zápis v SIS na účely odopretia vstupu. Kritériá takéhoto zápisu sú vymedzené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského

26 Rozsudok z 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

27 Rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 56). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

28 Rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 57).

29 Rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 59).

30 Rozsudok z 19. decembra 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, bod 60).

31 Rozsudok z 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

32 Rozsudok zo 4. apríla 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

33 Konkrétne článok 6 ods. 1 písm. d) smernice Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, 2004, s. 12).

34 Pozri rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, bod 40).

35 Pozri rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 41 a 42).

informačného systému druhej generácie (SIS II)[36]. Článok 24 ods. 1 tohto nariadenia v prvom rade uvádza, že zápis musí byť založený na „individuálnom posúdení“. Okrem toho sa zápis vkladá do SIS, ak sa rozhodnutie zakladá na tom, že prítomnosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu môže predstavovať hrozbu pre verejný poriadok. Uvedené nariadenie stanovuje, že táto situácia môže nastať v prípade, že tento štátny príslušník bol odsúdený na trest odňatia slobody vo výške viac ako jeden rok alebo ak „existujú vážne dôvody domnievať sa, že spáchal závažný trestný čin, alebo v súvislosti s ktorým existujú jasné náznaky úmyslu spáchať takýto trestný čin na území členského štátu“[37]. V tejto súvislosti normotvorca Únie jasne pripustil, že samotné podozrenie zo spáchania trestného činu môže odôvodniť existenciu hrozby pre verejný poriadok a existenciu takejto hrozby nepodmienil požiadavkou skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti. Podľa môjho názoru by význam pojmu „hrozba pre verejný poriadok“ mal mať v kontexte KSH rovnaký zmysel bez ohľadu na to, či ide o podmienku vstupu uvedenú v článku 6 ods. 1 písm. d) KSH, alebo či ide o podmienku vstupu stanovenú v článku 6 ods. 1 písm. e) KSH.

32. Pokiaľ, ako sa domnievam, nemožno požiadavku vyplývajúcu z článku 27 smernice 2004/38 systematicky vzťahovať na všetky akty sekundárneho práva, ktoré obsahujú ustanovenie umožňujúce uplatniť dôvody vyplývajúce z verejného poriadku, a pojem „hrozba pre verejný poriadok“ sa má vykladať so zreteľom na normatívne prostredie, do ktorého je zasadený, skutočnosti, ktoré som práve uviedol, svedčia v prospech toho, že je potrebné priznať vnútroštátnym orgánom širokú mieru voľnej úvahy pri prijímaní rozhodnutia, v ktorom sa konštatuje, že podmienka vstupu týkajúca sa neexistencie hrozby pre verejný poriadok nie je alebo prestala byť splnená.

33. Zostáva však overiť, či tento záver nie je, alebo nemôže byť spochybnený vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora, na základe ktorej vznikli pochybnosti vnútroštátneho súdu.

C. Požiadavka skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti v prípade podozrenia zo spáchania trestného činu alebo odsúdenia v trestnom konaní v judikatúre Súdneho dvora

1. Výklad judikatúry Súdneho dvora

34. Vo svojom rozsudku Bouchereau[38] Súdny dvor po prvýkrát rozhodol, že existenciu odsúdenia v trestnom konaní možno vziať do úvahy na účely obmedzenia voľného pohybu štátnych príslušníkov členských štátov z dôvodov verejného poriadku len vtedy, ak je z okolností, ktoré viedli k tomuto odsúdeniu, zrejmá „existencia individuálneho správania, ktoré predstavuje skutočnú hrozbu pre verejný poriadok“[39]. Ďalej uvádza, že hoci „vo všeobecnosti konštatovanie hrozby takéhoto charakteru u dotknutého jednotlivca implikuje tendenciu, že bude pokračovať v budúcnosti v tomto správaní, môže sa stať, že samotné minulé správanie spĺňa podmienky takejto hrozby pre verejný poriadok“[40], čo prináleží overiť vnútroštátnym súdom „s prihliadnutím na osobitné právne postavenie osôb podliehajúcich právu Spoločenstva a na základnú povahu zásady voľného pohybu osôb“[41]. Ešte predtým Súdny dvor uviedol, že cieľom smernice, ktorej výklad mal poskytnúť a ktorá koordinovala

36 Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4.

37 Článok 24 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 1987/2006.

38 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

39 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 28). Takáto požiadavka už bola stanovená v rozsudku z 28. októbra 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), a týkala sa rozhodnutia, ktoré obmedzovalo voľný pohyb talianskeho štátneho príslušníka vo Francúzsku z dôvodu jeho politickej a odborovej činnosti (pozri najmä bod 28 tohto rozsudku).

40 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 29).

41 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 30).

vnútroštátne systémy týkajúce sa cudzineckej polície, bolo chrániť štátnych príslušníkov členských štátov „pred výkonom právomocí vyplývajúcich z výnimky týkajúcej sa obmedzení odôvodnených verejným poriadkom…, ktorý presahuje rámec nevyhnutnosti odôvodňujúcej výnimku zo základnej zásady voľného pohybu osôb“ [42].

35. Požiadavka založiť rozhodnutie, ktoré predstavuje výnimku zo základnej slobody, na individuálnom správaní dotknutého jednotlivca, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, sa tak pôvodne vyvinula v kontexte voľného pohybu osôb a viackrát zopakovala [43] pred tým, ako bola kodifikovaná v smernici 2004/38. [44]

36. Pri viacerých príležitostiach však Súdny dvor rozšíril uplatňovanie tejto požiadavky na oblasti, ktoré nie sú priamo spojené alebo vôbec nesúvisia s voľným pohybom občanov Únie.

37. Súdny dvor tak vo svojom rozsudku Komisia/Španielsko [45] rozhodol, že členský štát porušil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tej istej smernice ako smernica, ktorá bola predmetom výkladu v rozsudku Bouchereau [46], keď štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom občana Únie, zamietol vstup na územie Únie len na základe skutočnosti, že o dotknutom štátnom príslušníkovi bol vykonaný zápis do SIS. Súdny dvor po tom, čo pripomenul, že výhrada verejného poriadku je výnimkou zo základnej zásady voľného pohybu, ktorú treba vykladať reštriktívne a ktorú členské štáty nemôžu určovať jednostranne, [47] rozhodol, že odvolanie sa na pojem „verejného poriadku“ vnútroštátnymi orgánmi vyžaduje „*v každom prípade* popri spoločenskom probléme, ktorý predstavuje každé porušenie zákona, existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti“ [48]. Súdny dvor v tomto rozsudku uviedol tiež spojitosť medzi striktným výkladom pojmu „verejný poriadok“ a ochranou práva občana Únie vo vzťahu k jej rodinnému životu. [49] Za týchto okolností možno štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom občana Únie, zamietnuť vstup, len ak je záznam v SIS potvrdený informáciami umožňujúcimi konštatovať, že prítomnosť tohto štátneho príslušníka tretej krajiny predstavuje skutočné, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti. [50]

38. Okrem toho, pokiaľ ide o článok 7 ods. 4 smernice 2008/115, ktorý pre členské štáty stanovuje možnosť skrátiť lehotu na dobrovoľný odchod, ak dotknutá osoba predstavuje „riziko pre verejný poriadok“, Súdny dvor vo svojom rozsudku Zh. a O. [51] rozhodol, že tento posledný uvedený pojem sa má posudzovať na individuálnom základe tak, že sa overí, či individuálne správanie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny predstavuje skutočné a existujúce riziko pre verejný poriadok. [52] Vylúčením akejkoľvek praxe, ktorá by vychádzala zo všeobecných úvah alebo akejkoľvek domnienky, Súdny dvor rozhodol, že *samotná* skutočnosť, že takýto štátny príslušník „je podozrivý zo spáchania činu, ktorý sa podľa vnútroštátneho práva potrestá ako trestný čin, alebo bol za takýto čin odsúdený, nemôže odôvodniť to, aby sa tento štátny príslušník považoval za riziko pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4 smernice 2008/115“ [53]. Členský štát však môže konštatovať existenciu rizika pre verejný poriadok v prípade odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ toto odsúdenie „*spolu s ďalšími okolnosťami* týkajúcimi sa situácie dotknutej osoby odôvodňuje také konštatovanie“ [54]. Obdobne, samotné

42 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 15).

43 Z rozsiahlej judikatúry pozri najmä rozsudok z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 66).

44 Konkrétne pozri článok 27 ods. 2 smernice 2004/38.

45 Rozsudok z 31. januára 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

46 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

47 Pozri rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 45).

48 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 46). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

49 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 47).

50 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 53. Pozri tiež bod 55).

51 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

52 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50).

53 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

54 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 51). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

podozrenie, že takýto štátny príslušník spáchal zločin alebo prečin, môže „spolu s ďalšími skutočnosťami týkajúcimi sa osobitného prípadu“ [55] stále viesť ku konštatovaniu rizika pre verejný poriadok v zmysle predmetného ustanovenia. Súdny dvor tak pripomenul, že členské štáty môžu v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku. [56] Uplatnenie riešenia vyplývajúceho z rozsudku Bouchereau [57] sa v tejto súvislosti nezdá byť odôvodnené výnimkou z voľného pohybu občanov EÚ alebo ich právom na zlúčenie rodiny, ale skutočnosťou, že smernica 2008/115 zakotvuje výnimku z povinnosti spočívajúcej v stanovení primeranej lehoty na dobrovoľný odchod, ktorá je stanovená s cieľom zabezpečiť dodržiavanie základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín pri ich odsune z Únie. [58]

39. Následne Súdny dvor vo svojom rozsudku N. [59] pripomenul svoju principiálnu judikatúru týkajúcu sa pojmu verejný poriadok, ktorá v každom prípade predpokladá popri porušení spoločenského poriadku, ktorým je porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti, [60] s cieľom uplatniť ju v kontexte smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu [61]. Zaistenie alebo pokračovanie zaistenia žiadateľa o medzinárodnú ochranu z dôvodov vyplývajúcich z verejného poriadku je preto odôvodnené „len pod podmienkou, že jeho individuálne správanie predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti“ [62]. V tomto prípade chcel Súdny dvor vzhľadom na výnimočný charakter zaistenia, ktoré sa používa len ako krajné riešenie, [63] striktne obmedziť právomoc príslušných vnútroštátnych orgánov. [64]

40. Súdny dvor v rozsudku T. [65], v rámci ktorého mal poskytnúť výklad dôvodu verejného poriadku v kontexte smernice 2004/83/ES [66], po tom, čo uviedol, že táto smernica neobsahuje vymedzenie pojmu verejný poriadok, pripomenul výklad tohto pojmu, ktorý už poskytol v kontexte smernice 2004/38. Hoci tieto dve smernice sledujú odlišné ciele, Súdny dvor rozhodol, že judikatúra, ktorá sa vyvinula vo vzťahu k tejto poslednej uvedenej smernici, je relevantná aj v danej veci, keďže „rozsah ochrany, ktorú spoločnosť zamýšľa poskytnúť svojim základným záujmom, sa nemôže meniť v závislosti od právneho postavenia osoby, ktorá tieto záujmy porušuje“. Súdny dvor ďalej rozhodol, že pokiaľ vnútroštátny orgán zamýšľa zbaviť utečenca povolenia na pobyt z dôvodov spojených s verejným poriadkom, nemôže vychádzať len zo samotnej okolnosti jeho podpory teroristickej organizácie, pretože v takom prípade uvedený orgán neuskutočňuje „individuálne posúdenie konkrétnych skutočností“ [67].

55 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 52).

56 Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 52).

57 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

58 Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 48). Súdny dvor svoje stanovisko týkajúce sa pojmu „verejný poriadok“ v smernici 2008/115 znovu zopakoval vo svojom rozsudku zo 16. januára 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, body 48 a 49).

59 Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). V tejto veci bol odvolateľ vo veci samej v rokoch 1999 až 2015 dvadsaťjedenkrát odsúdený za rôzne trestné činy.

60 Pozri bod 65 rozsudku z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

61 Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96. Najmä rozsudok z 15. februára 2016, N (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), ktorý sa vzťahoval na článok 8 ods. 3 prvý pododsek písm. e) smernice 2013/33.

62 Rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 67).

63 Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 63).

64 Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 64).

65 Rozsudok z 24. júna 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

66 Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

67 Rozsudok z 24. júna 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 89).

2. Špecifiká prejednávanej veci, prekážky pri použití riešenia vyplývajúceho z rozsudku Bouchereau

41. Pokiaľ ide o toto prejudiciálne konanie, som toho názoru, že okrem prvkov rozvinutých v bodoch 23 až 32 vyššie osobitosti prejednávanej veci svedčia v prospech toho, aby sa, podľa výrazu použitého Komisiou, riešenie vyplývajúce z rozsudku Bouchereau [68] neuplatňovalo donekonečna a aby sa vnútroštátnym orgánom neukladala povinnosť založiť ich rozhodnutia, v ktorých sa konštatuje, že štátny príslušník tretej krajiny prestal spĺňať podmienky legálneho pobytu z dôvodov súvisiacich s verejným poriadkom, na posúdení osobného správania uvedeného štátneho príslušníka tak, že nevyhnutne musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

42. E. P. nie je občanom Únie. Jeho vstup a následne jeho pobyt v Únii nesúvisia s iným občanom Únie alebo situáciou zlúčenia rodiny so štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý má na území Únie dlhodobý pobyt. Sporné rozhodnutie vo veci samej v rozsahu, v akom konštatuje ukončenie legálneho pobytu, nepredstavuje zásah do základného práva takej intenzity, ktorá by viedla k použitiu riešenia vyplývajúceho z rozsudku Bouchereau [69], ako to bolo najmä v prípade rozsudku N. [70], pretože bezprostredným právnym dôsledkom tohto konštatovania je predčasné ukončenie pobytu, ktorý bol pôvodne v každom prípade krátkodobý. Je pravda, že konštatovanie orgánov bolo spojené s uložením návratu, ktorý bol ale nariadený v lehote 28 dní, zatiaľ čo smernica 2008/115 stanovuje primeranú lehotu v maximálnej dĺžke 30 dní. [71] Táto skutočnosť tak prípad E. P. odlišuje od prípadu vo veci Zh. a O. [72].

43. Napokon logika, o ktorú sa opiera judikatúra Bouchereau [73] a jej ďalší vývoj v súvislosti s voľným pohybom osôb, je dosť cudzia úvahám, ktorými sa riadi KSH, DVSD alebo vízový kódex. Čím viac sa právna situácia javí ako konsolidovaná (integrácia občana Únie alebo štátneho príslušníka tretej krajiny v hostiteľskom členskom štáte, rozvoj rodinného života), tým viac musí byť významnejšia ochrana proti odsunu a tým vyššia bude úroveň požiadaviek na vnútroštátne orgány. [74] Štátny príslušník tretej krajiny s krátkodobým pobytom na území Únie si nemôže nárokovať na uplatnenie porovnateľných okolností.

44. Bez toho, aby sa od vnútroštátnych orgánov vyžadovalo založiť svoje rozhodnutie o odopretí vstupu alebo o neoprávnenom pobyte na osobnom správaní dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti a hoci sa im priznáva široká miera voľnej úvahy, táto miera voľnej úvahy je napriek tomu ohraničená minimálnymi zárukami.

3. Obmedzenie širokej miery voľnej úvahy členských štátov

45. Po prvé článok 14 ods. 2 KSH ukladá orgánom členských štátov povinnosť, aby v prípade, že nie sú splnené podmienky podľa článku 6 KSH, odopreli vstup „na základe odôvodneného rozhodnutia, v ktorom sa uvedú presné dôvody odopretia“. Vzhľadom na paralelu medzi podmienkami vstupu a podmienkami legálneho krátkodobého pobytu sa toto ustanovenie uplatní analogicky aj na rozhodnutia, v ktorých sa konštatuje nezákonnosť tohto pobytu.

68 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

69 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

70 Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

71 Pozri článok 7 ods. 1 smernice 2008/115.

72 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

73 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Čo je odôvodnené aj otázkou dostupnosti informácií, ktorá úzko súvisí s dĺžkou trvania danej právnej situácie.

46. Po druhé, a čo je možno najdôležitejšie, celý KSH samozrejme, ako som už pripomenul vyššie, podlieha dodržiavaniu základných práv a zásady proporcionality.[75] Ako uvádza Komisia, zásada proporcionality sa nebude považovať za dodržanú, ak jediným podozrením, z ktorého vnútroštátne orgány vychádzajú pri konštatovaní o ukončení legálneho pobytu, bude napríklad podozrenie z porušenia pravidiel cestnej premávky. Kontrola dodržiavania zásady proporcionality prináleží *in fine* vnútroštátnemu súdu. Obmedzím sa teda na konštatovanie, že musia byť zohľadnené podmienky, za ktorých podozrenie vzniklo. V prípade E. P. ide s najväčšou pravdepodobnosťou o pristihnutie pri páchaní trestného činu. Ide teda o určité posilnené podozrenie, ktoré *a priori* odstraňuje hrozbu, že došlo k svojvoľnému zadržaniu a obvineniu.

47. Za týchto podmienok zastávam názor, že článok 6 ods. 1 písm. e) KSH v spojení s článkom 20 DVSD sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátne orgány, ktoré disponujú širokou mierou voľnej úvahy, nie sú povinné na účely konštatovania nezákonnosti pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny založiť svoje rozhodnutie na osobnom správaní uvedeného štátneho príslušníka, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Okrem toho sa musí vykladať v tom zmysle, že hrozba pre verejný poriadok môže v zásade vyplývať zo samotnej existencie vážneho podozrenia, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny spáchal trestný čin. Uvedené orgány sú však pri výkone širokej miery voľnej úvahy povinné založiť svoje rozhodnutie na konkrétnych skutočnostiach a dodržiavať zásadu proporcionality.

IV. Návrh

48. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Raad van State (Štátna rada, Holandsko), takto:

1. Článok 6 ods. 1 písm. e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), v spojení s článkom 20 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaného v Schengene 19. júna 1990, sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátne orgány, ktoré disponujú širokou mierou voľnej úvahy, nie sú povinné na účely konštatovania nezákonnosti pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny založiť svoje rozhodnutie na osobnom správaní tohto štátneho príslušníka, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

2. Článok 6 ods. 1 písm. e) nariadenia (EÚ) 2016/399 v spojení s článkom 20 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, sa má vykladať v tom zmysle, že hrozba pre verejný poriadok môže v zásade vyplývať zo samotnej existencie vážneho podozrenia, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny spáchal trestný čin. Vnútroštátne orgány sú však pri výkone širokej miery voľnej úvahy povinné založiť svoje rozhodnutie na konkrétnych skutočnostiach a dodržiavať zásadu proporcionality.

75 Konkrétne pozri články 4 a 7 KSH.