Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 13. júla 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Právo na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov – Smernica 2004/38/ES – Článok 27 ods. 2 druhý pododsek – Obmedzenie práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia – Vyhostenie z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti – Správanie predstavujúce skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti – Skutočná a existujúca hrozba – Pojem – Občan Únie, ktorý sa zdržiava v hostiteľskom členskom štáte, v ktorom si odpykáva trest odňatia slobody za opakované trestné činy sexuálneho zneužívania maloletých“

Vo veci C-193/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vyšší súd Baskicka, Španielsko) z 8. marca 2016 a doručený Súdnemu dvoru 7. apríla 2016, ktorý súvisí s konaním:

E

proti

Subdelegación del Gobierno en Álava,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory L. Bay Larsen, sudcovia M. Vilaras (spravodajca), J. Malenovský, M. Safjan a D. Šváby,

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– španielska vláda, v zastúpení: V. Ester Casas, splnomocnená zástupkyňa,

– belgická vláda, v zastúpení: C. Pochet a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne,

– nemecká vláda, v zastúpení: K. Stranz a T. Henze, splnomocnení zástupcovia,

– estónska vláda, v zastúpení: K. Kraavi-Käerdi, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: španielčina.

– rakúska vláda, v zastúpení: G. Eberhard, splnomocnený zástupca,

– vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: S. Brandon a C. Crane, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci B. Lask, barrister,

– Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti a I. Martínez del Peral, splnomocnené zástupkyne,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 27 ods. 2 druhého pododseku 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi E a Subdelegación del Gobierno en Álava (zastúpenie vlády v Álave, Španielsko) týkajúceho sa rozhodnutia zastúpenia vlády v Álave, ktorým bolo nariadené vyhostenie E z územia Španielskeho kráľovstva so zákazom opätovného vstupu počas desiatich rokov z dôvodov verejnej bezpečnosti.

Právny rámec

Právo Únie

3 Článok 27 ods. 1 a 2 smernice 2004/38 stanovuje:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade s zásadou úmernosti [proporcionality – *neoficiálny preklad*] a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé [osebe] nepovažujú za dôvody [Existencia skorších odsúdení za trestné činy sa sama osebe nepovažuje za dôvod – *neoficiálny preklad*] na prijatie takýchto opatrení.

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 [Odôvodnenia, ktoré sa priamo netýkajú konkrétneho prípadu – *neoficiálny preklad*], alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.“

4 Článok 28 ods. 3 uvedenej smernice znie takto:

„Rozhodnutie o vyhostení sa nesmie prijať proti občanom Únie [proti občanom Únie bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť – *neoficiálny preklad*] s výnimkou prípadu, ak sa toto rozhodnutie zakladá na zásadne dôležitých dôvodoch verejnej bezpečnosti, ako sú definované členskými štátmi, ak:

a) dané osoby sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte počas predchádzajúcich desiatich rokov; alebo

b) ide o maloleté osoby, s výnimkou prípadu, keď je vyhostenie potrebné v najlepšom záujme dieťaťa, ako ho stanovuje dohovor Organizácie spojených národov o právach dieťaťa z 20. novembra 1989.“

5 Článok 33 tej istej smernice stanovuje:

„1. Rozhodnutia o vyhostení nesmie hostiteľský členský štát vydávať ako trest alebo právny dôsledok trestu odňatia slobody, ak nie sú splnené požiadavky článkov 27…

2. Ak sa rozhodnutie o vyhostení, ako je stanovené v odseku 1, vykoná neskôr ako dva roky po jeho vydaní, členský štát overí, či dotknutá osoba stále a skutočne predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť a posúdi, či nedošlo k podstatnej zmene okolností od vydania rozhodnutia o vyhostení.“

Španielske právo

6 Článok 10 real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kráľovský dekrét č. 240/2007 o vstupe, voľnom pohybe a pobyte občanov členských štátov Európskej únie a iných štátov, ktoré sú zmluvnými stranami Dohody o Európskom hospodárskom priestore, v Španielsku) zo 16. februára 2007 (BOE č. 51 z 28. februára 2007, s. 8558, ďalej len „kráľovský dekrét č. 240/2007“) vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Právo na trvalý pobyt majú občania niektorého z členských štátov Európskej únie alebo niektorého zo štátov, ktoré sú zmluvnými stranami Dohody o Európskom hospodárskom priestore, a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi niektorého z týchto štátov, ktorí sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v Španielsku. Toto právo nepodlieha podmienkam uvedeným v kapitole III tohto kráľovského dekrétu.

…“

7 Článok 15 kráľovského dekrétu č. 240/2007 stanovuje:

„1. Ak si to vyžadujú dôvody verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia, vo vzťahu k občanom niektorého členského štátu Európskej únie alebo iného štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, alebo vo vzťahu k ich rodinným príslušníkom možno prijať niektoré z nasledujúcich opatrení:

…

c) nariadiť vyhostenie alebo vrátenie zo španielskeho územia.

Rozhodnutie o vyhostení vo vzťahu k občanom niektorého členského štátu Európskej únie alebo iného štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, alebo vo vzťahu k ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, ktorí majú právo na trvalý pobyt

v Španielsku, možno prijať len vtedy, ak existujú vážne dôvody verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Skôr než sa prijme rozhodnutie v tomto zmysle, zohľadní sa tiež dĺžka pobytu a sociálna a kultúrna integrácia dotknutej osoby v Španielsku, jej vek, zdravotný stav, rodinná a ekonomická situácia a rozsah väzieb s jej krajinou pôvodu.

…

4. V prípadoch, keď sa rozhodnutie o vyhostení vykoná neskôr ako dva roky po jeho vydaní, príslušné orgány musia overiť a posúdiť prípadné zmeny okolností, ku ktorým mohlo dôjsť od vydania rozhodnutia o vyhostení, ako aj okolnosť, či dotknutá osoba skutočne predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť.

5. Jedno z opatrení uvedených v odsekoch 1 až 4 sa prijme na základe nasledujúcich kritérií:

a) musí sa prijať v súlade s právnymi predpismi, ktoré upravujú verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, a platnými vykonávacími predpismi v tejto oblasti;

b) keď pominú dôvody, pre ktoré bolo prijaté, možno ho z úradnej moci alebo na návrh účastníka konania zrušiť;

c) nemožno ho prijať na ekonomické účely;

d) keď sa prijme z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, musí vychádzať výlučne z osobného správania toho, koho sa toto opatrenie týka, ktoré v každom prípade musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, ktorú orgán príslušný na vydanie rozhodnutia posúdi na základe správ policajných orgánov, prokuratúry a súdov, ktoré sú založené v spise. Existencia skorších odsúdení za trestné činy sa sama osebe nepovažuje za dôvod na prijatie takýchto opatrení.

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

8 E je taliansky štátny príslušník. Dňa 14. apríla 2003 bol zaregistrovaný ako občan Únie, ktorý sa zdržiava v Španielsku.

9 Dňa 13. novembra 2013 zastúpenie vlády v Álave prijalo na základe článku 15 ods. 1 písm. c) kráľovského dekrétu č. 240/2007 rozhodnutie, ktorým sa z dôvodov verejnej bezpečnosti nariaďuje vyhostenie E z územia Španielskeho kráľovstva (ďalej len „rozhodnutie o vyhostení“) so zákazom opätovného vstupu počas desiatich rokov z dôvodu, že E bol odsúdený troma právoplatnými rozsudkami na trest odňatia slobody v dĺžke dvanásť rokov za opakované trestné činy sexuálneho zneužívania maloletých, ktorý si odpykáva v ústave na výkon trestu odňatia slobody.

10 E podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (Správny súd na provinčnej úrovni č. 3, Vitoria-Gasteiz, Španielsko). Dňa 12. septembra 2014 tento súd uvedenú žalobu zamietol s odôvodnením, že rozhodnutie o vyhostení bolo riadne odôvodnené, najmä s ohľadom na psychologický posudok vypracovaný ústavom na výkon trestu odňatia slobody, ako aj rodinnú a ekonomickú situáciu dotknutej osoby v hostiteľskom členskom štáte.

11 E podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania. Predovšetkým uviedol, že už šesť rokov je umiestnený v ústave na výkon trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený za trestné činy sexuálneho zneužívania maloletých. Podľa neho tieto okolnosti neumožňujú domnievať sa, že v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení predstavoval skutočnú a existujúcu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

12 Vnútroštátny súd sa domnieva, že správanie E je dostatočne vážne na to, aby bolo kvalifikované ako „hrozba pre verejnú bezpečnosť“. Má však pochybnosti o tom, či E predstavuje skutočnú a existujúcu hrozbu, keďže je umiestnený v ústave na výkon trestu odňatia slobody a zostáva mu odpykať ešte dlhú dobu trestu.

13 Vnútroštátny súd sa taktiež pýta na súlad rozhodnutia o vyhostení s článkom 27 ods. 1 a 2 smernice 2004/38.

14 Za týchto podmienok Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Vyšší súd Baskicka, Španielsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Predstavuje E, ktorý bol odsúdený na trest odňatia slobody v dĺžke 12 rokov za opakované trestné činy zneužívania maloletých, skutočnú a existujúcu hrozbu pre verejnú bezpečnosť v súlade s ustanoveniami článku 27 ods. 1 a 2 smernice 2004/38, s prihliadnutím na skutočnosť, že je umiestnený v ústave na výkon trestu odňatia slobody a že po tom, ako si odpykal šesť rokov, mu zostáva odpykať si ešte niekoľko rokov trestu, než bude prepustený na slobodu?“

O prejudiciálnej otázke

15 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 27 ods. 2 druhý pododsek smernice 2004/38 vykladať v tom zmysle, že okolnosť, že osoba je v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení umiestnená v ústave na výkon trestu odňatia slobody bez perspektívy prepustenia na slobodu v blízkej budúcnosti, vylučuje, že jej správanie prípadne predstavuje hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti hostiteľského členského štátu, ktorá je skutočná a existujúca.

16 Na úvod je potrebné pripomenúť, že právo občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na pobyt v Únii nie je nepodmienečné, ale môže podliehať obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluve, ako aj v predpisoch, ktoré boli prijaté na jej vykonanie (pozri najmä rozsudky z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 21, a z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 55).

17 V tejto súvislosti obmedzenia práva na pobyt vyplývajú najmä z článku 27 ods. 1 smernice 2004/38, ktorý umožňuje členským štátom obmedziť právo občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov na pobyt bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť najmä z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti (pozri rozsudky z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 22, a z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 57).

18 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že výhrada verejného poriadku predstavuje výnimku z práva občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov na pobyt, ktorú treba vykladať reštriktívne a ktorej rozsah členské štáty nemôžu určovať jednostranne (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 18; z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, bod 33; z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 65, ako aj z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 58).

19 Ako vyplýva z článku 27 ods. 2 prvého pododseku smernice 2004/38, pokiaľ majú byť opatrenia obmedzujúce právo občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka na pobyt, konkrétne opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku, odôvodnené, musia byť v súlade so zásadou proporcionality a vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca (rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 59).

20 V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že v súlade s článkom 83 ods. 1 ZFEÚ sexuálne zneužívanie detí patrí do oblastí obzvlášť závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom, v ktorých sa predpokladá zásah normotvorcu Únie. Preto členské štáty môžu trestné činy, aké sú uvedené v článku 83 ods. 1 druhom pododseku ZFEÚ, považovať za mimoriadne závažný zásah do základného záujmu spoločnosti, ktorého riziko opakovania priamo ohrozuje pokoj a fyzickú bezpečnosť obyvateľstva, a teda môže patriť pod pojem „dôležité dôvody verejnej bezpečnosti“ umožňujúci odôvodniť rozhodnutie o vyhostení na základe článku 28 ods. 3 smernice 2004/38, pod podmienkou, že spôsob, akým boli také trestné činy spáchané, má obzvlášť závažnú povahu, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu na základe individuálneho posúdenia prípadu, o ktorom rozhoduje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. mája 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 33).

21 Prípadné konštatovanie vnútroštátneho súdu na základe hodnôt, ktoré sú vlastné právnemu poriadku jeho členského štátu, že také trestné činy, aké spáchal E, predstavujú takú hrozbu, však nemusí nevyhnutne viesť k vyhosteniu dotknutej osoby (pozri analogicky rozsudok z 22. mája 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 29).

22 Zo znenia článku 27 ods. 2 smernice 2004/38 totiž vyplýva, že opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca.

23 Okrem toho článok 27 ods. 2 druhý pododsek tejto smernice podmieňuje akékoľvek rozhodnutie o vyhostení tým, že takéto správanie predstavuje skutočnú a existujúcu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti alebo hostiteľského členského štátu, čo v prípade dotknutého jednotlivca vo všeobecnosti predpokladá existenciu sklonu pokračovať v tomto správaní aj v budúcnosti (rozsudok z 22. mája 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 30).

24 Okolnosť, že dotknutá osoba je v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení umiestnená v ústave na výkon trestu odňatia slobody bez perspektívy prepustenia na slobodu v nasledujúcich niekoľkých rokoch, nemožno považovať za okolnosť, ktorá sa vzťahuje na osobné správanie dotknutej osoby.

25 Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že článok 33 ods. 1 smernice 2004/38 stanovuje možnosť, aby hostiteľský členský štát prijal, najmä pri dodržaní požiadaviek vyplývajúcich z článku 27 tejto smernice, rozhodnutie o vyhostení ako právny dôsledok trestu odňatia slobody. Normotvorca Únie teda výslovne upravil možnosť členských štátov prijať rozhodnutie o vyhostení voči osobe odsúdenej na trest odňatia slobody, ak sa preukáže, že jej správanie predstavuje skutočnú a existujúcu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti tohto členského štátu.

26 Taktiež je potrebné zdôrazniť, že Súdny dvor už rozhodoval o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu smernice 2004/38, ktoré boli položené vo veciach týkajúcich sa osoby odsúdenej na trest odňatia slobody a vyžadujúcich si preskúmanie podmienok, za akých bolo možné správanie takej osoby považovať za také správanie, ktoré odôvodňuje prijatie rozhodnutia o jej vyhostení (pozri rozsudky z 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, ako aj z 22. mája 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Vzhľadom na všetky uvedené úvahy je potrebné na otázku odpovedať tak, že článok 27 ods. 2 druhý pododsek smernice 2004/38 sa má vykladať v tom zmysle, že okolnosť, že osoba je v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení umiestnená v ústave na výkon trestu odňatia slobody bez perspektívy

prepustenia na slobodu v blízkej budúcnosti, nevylučuje, že jej správanie prípadne predstavuje hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti hostiteľského členského štátu, ktorá je skutočná a existujúca.

O trovách

28 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 27 ods. 2 druhý pododsek 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, sa má vykladať v tom zmysle, že okolnosť, že osoba je v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení umiestnená v ústave na výkon trestu odňatia slobody bez perspektívy prepustenia na slobodu v blízkej budúcnosti, nevylučuje, že jej správanie prípadne predstavuje hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti hostiteľského členského štátu, ktorá je skutočná a existujúca.

Podpisy