Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38/ES – Člen 27(2), drugi pododstavek – Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja – Odstranitev zaradi javnega reda ali javne varnosti – Obnašanje, ki predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe – Resnična in sedanja grožnja – Pojem – Državljan Unije, ki prebiva v državi članici gostiteljici, kjer prestaja zaporno kazen, izrečeno zaradi pregona ponavljajočih se kaznivih dejanj spolne zlorabe mladoletnikov“

V zadevi C-193/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Baskije, Španija) z odločbo z dne 8. marca 2016, ki je na Sodišče prispela 7. aprila 2016, v postopku

E

proti

Subdelegación de Gobierno en Álava,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Vilaras (poročevalec), J. Malenovský, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za špansko vlado V. Ester Casas, agentka,

– za belgijsko vlado C. Pochet in L. Van den Broeck, agentki,

– za nemško vlado K. Stranz in T. Henze, agenta,

– za estonsko vlado K. Kraavi-Käerdi, agentka,

* Jezik postopka: španščina.

– za avstrijsko vlado G. Eberhard, agent,

– za vlado Združenega kraljestva S. Brandon in C. Crane, agenta, skupaj z B. Laskom, barrister,

– za Evropsko komisijo E. Montaguti in I. Martínez del Peral, agentki,

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

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 27(2), drugi pododstavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med E in Subdelegación del Gobierno en Álava (poddelegacija vlade v Álavi, Španija), ker je zadnjenavedena sprejela odločbo, s katero je bila iz razlogov javne varnosti odrejena odstranitev E z ozemlja Kraljevine Španije s prepovedjo vstopa za deset let.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 Člen 27(1) in (2) Direktive 2004/38 določa:

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

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

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

4 Člen 28(3) navedene direktive določa:

„Odločba o izgonu državljanov Unije ne sme biti sprejeta v naslednjih primerih, razen če odločba temelji na nujnih razlogih javne varnosti, ki jih države članice opredelijo:

(a) če so državljani Unije prebivali v državi članici gostiteljici preteklih deset let ali

(b) če so mladoletni, razen če je izgon potreben zaradi koristi otroka, kot je predvideno v Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah z dne 20. novembra 1989.“

5 Člen 33 navedene direktive določa:

„1. Država članica gostiteljica lahko izda odredbo o izgonu kot kazen ali stransko kazen k zaporni kazni samo, kadar upošteva zahteve členov 27 […].

2. Če se odredba o izgonu, kot je predvidena v odstavku 1, izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, država članica preveri, če zadevni posameznik dejansko in resnično predstavlja grožnjo za javni red ali javno varnost, in oceni, ali je prišlo do kakšnih pomembnih sprememb okoliščin po izdaji odredbe o izgonu.“

Špansko pravo

6 Člen 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 (kraljeva uredba št. 240/2007 o vstopu, prostem gibanju in prebivanju državljanov držav članic Evropske unije in drugih držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru v Španiji) z dne 16. februarja 2007 (BOE št. 51 z dne 28. februarja 2007, str. 8558, v nadaljevanju: kraljeva uredba št. 240/2007) v odstavku 1 določa:

„Državljani države članice Evropske unije ali države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru in njihovi družinski člani, ki niso državljani katere od teh držav in ki so v Španiji zakonito prebivali nepretrgano pet let, imajo pravico do stalnega prebivanja. Za to pravico ne veljajo pogoji iz poglavja III te kraljeve uredbe.

[…]“

7 Člen 15 kraljeve uredbe št. 240/2007 določa:

„1. Ko se to zahteva iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, se lahko za državljane države članice Evropske unije ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru oziroma za člane njihovih družin sprejme kateri od teh ukrepov:

[…]

(c) odreditev odstranitve ali vrnitve s španskega ozemlja.

Odločitev o odstranitvi državljanov članice Evropske unije ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru oziroma njihovih družinskih članov, ne glede na državljanstvo, ki so pridobili pravico do stalnega prebivanja v Španiji, se lahko sprejme le iz resnih razlogov v zvezi z javnim redom ali javno varnostjo. Pred sprejetjem take odločitve je treba prav tako upoštevati trajanje prebivanja ter socialno in kulturno vključenost zadevnega posameznika v Španiji, njegovo starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere ter obseg njegovih vezi z izvorno državo.

[…]

4. Če se odločba o odstranitvi izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, morajo pristojni organi preveriti in oceniti, ali je prišlo do kakšnih pomembnih sprememb okoliščin po izdaji odločbe o odstranitvi in ali zadevni posameznik resnično predstavlja grožnjo za javni red ali javno varnost.

5. Sprejetje ukrepa, določenega v prejšnjih odstavkih od 1 do 4, mora izpolnjevati ta merila:

(a) sprejet mora biti v skladu z zakonodajo, ki ureja javni red in javno varnost, ter z vsemi veljavnimi predpisi s tega področja;

(b) lahko se prekliče po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke, ko prenehajo razlogi, iz katerih je bil sprejet;

(c) ne sme biti sprejet iz ekonomskih razlogov;

(d) ko so ti ukrepi sprejeti iz razlogov javnega reda ali javne varnosti, morajo temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika, ki mora vedno predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za osnovne interese družbe, ki jo mora oceniti pristojni organ na podlagi poročil policijskih organov, organov pregona in sodnih organov, ki so v spisu. Predhodne kazenske obsodbe kot take še niso razlog za sprejetje takšnih ukrepov.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 E je italijanski državljan. Kot državljan Unije, ki prebiva v Španiji, je bil registriran 14. aprila 2003.

9 Poddelegacija vlade v pokrajini Álava je 13. novembra 2013 na podlagi člena 15(1)(c) kraljeve uredbe št. 240/2007 sprejela odločbo, s katero je bila iz razlogov javne varnosti odrejena odstranitev E z ozemlja Kraljevine Španije (v nadaljevanju: odločba o odstranitvi) s prepovedjo vstopa za deset let, ker je bil E zaradi ponavljajočih se kaznivih dejanj spolne zlorabe mladoletnikov s tremi pravnomočnimi sodbami obsojen na dvanajst let zaporne kazni, ki jo je prestajal v zavodu za prestajanje kazni zapora.

10 E je zoper to odločbo vložil tožbo pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (upravno sodišče št. 3 v Vitoria-Gasteizu, Španija). To sodišče je 12. septembra 2014 to tožbo zavrnilo, ker je menilo, da je bila odločba o odstranitvi zadostno obrazložena, zlasti ob upoštevanju psihološkega poročila, ki ga je pripravil zavod za prestajanje kazni zapora, ter družinskih in ekonomskih razmer zadevnega posameznika v državi članici gostiteljici.

11 E je zoper zadnjenavedeno odločbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču. Med drugim je navedel, da v zaporu že šest let prestaja kazni, ki so mu bile naložene za kazniva dejanja spolne zlorabe mladoletnikov. Po njegovem mnenju na podlagi teh okoliščin ni mogoče šteti, da je ob sprejetju odločbe o odstranitvi pomenil resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe.

12 Predložitveno sodišče meni, da je obnašanje E dovolj resno za opredelitev kot „grožnja za javno varnost“. Vendar dvomi, da E pomeni resnično in sedanjo grožnjo, ker je v zaporu in mora odslužiti še dolgo obdobje kazni.

13 Predložitveno sodišče se tako sprašuje o združljivosti odločbe o odstranitvi s členom 27(1) in (2) Direktive 2004/38.

14 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Baskije, Španija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali v skladu z določbami člena 27(1) in (2) Direktive 2004/38 E, ki je zaradi ponavljajočih se kaznivih dejanj zlorabe mladoletnikov obsojen na dvanajst let zaporne kazni, pomeni resnično in sedanjo grožnjo za javno varnost, če se upošteva, da je v zaporu in da mora po prestanih šestih letih prestati še več let zaporne kazni, preden bo prišel na prostost?“

Vprašanje za predhodno odločanje

15 Predložitveno sodišče želi z vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 27(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 razlagati tako, da okoliščina, da je oseba ob sprejetju odločbe o odstranitvi v zaporu in se ji v bližnji prihodnosti ne obeta izpustitev na prostost, izključuje možnost, da bi njeno obnašanje lahko pomenilo resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe države članice gostiteljice.

16 Najprej je treba opozoriti, da pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prebivanja v Uniji ni brezpogojna, temveč lahko zanjo veljajo omejitve in pogoji, določeni s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej zlasti sodbi z dne 10. julija 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 21, in z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 55).

17 V zvezi s tem omejitve pravice do prebivanja izhajajo predvsem iz člena 27(1) Direktive 2004/38, ki državam članicam omogoča, da omejijo pravico do prebivanja državljanov Unije ali njihovih družinskih članov ne glede na njihovo državljanstvo zlasti zaradi javnega reda ali javne varnosti (glej sodbi z dne 10. julija 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 22, in z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 57).

18 V skladu z ustaljeno sodno prakso izjema javnega reda pomeni odstopanje od pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prebivanja, ki ga je treba razlagati ozko in njegovega obsega ne morejo določiti države članice enostransko (glej v tem smislu sodbe z dne 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, točka 18; z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, točka 33; z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 65, ter z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 58).

19 Kot izhaja iz člena 27(2), prvi pododstavek, Direktive 2004/38, morajo biti ukrepi, s katerimi se omejuje pravica državljana Unije ali njegovega družinskega člana do prebivanja, med drugim ukrepi, ki se sprejmejo zaradi javnega reda, v skladu z načelom sorazmernosti in morajo temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika, da bi bili utemeljeni (sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 59).

20 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu s členom 83(1) PDEU spolna zloraba otrok del posebno hude oblike kriminala s čezmejnimi posledicami, v zvezi s katero je predvideno posredovanje zakonodajalca Unije. Zato lahko države članice štejejo, da kazniva dejanja, kot so ta iz člena 83(1), drugi pododstavek, PDEU, pomenijo zelo resen poseg v osnovne interese družbe, katerega nevarnost ponovitve pomeni neposredno grožnjo za mir in fizično varnost prebivalstva ter ki zato lahko spada pod pojem „nujni razlogi javne varnosti“ v smislu člena 28(3) Direktive 2004/38, s katerim se lahko upraviči odstranitev državljana Unije, če so bila ta kazniva dejanja storjena na posebno hud način, kar mora preveriti predložitveno sodišče na podlagi posamične presoje zadeve, ki mu je bila predložena (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 33).

21 Vendar ni nujno, da morebitna ugotovitev predložitvenega sodišča – na podlagi vrednot pravnega reda države članice, ki ji pripada – da kazniva dejanja, kot so ta, ki jih je storil E, pomenijo tako grožnjo, vodi k odstranitvi zadevnega posameznika (glej po analogiji sodbo z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 29).

22 Iz besedila člena 27(2) Direktive 2004/38 namreč izhaja, da morajo ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika.

23 Poleg tega člen 27(2), drugi pododstavek, te direktive vsak ukrep odstranitve pogojuje s tem, da obnašanje pomeni resnično in sedanjo grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe ali države članice gostiteljice, kar na splošno pomeni, da pri zadevnem posamezniku obstaja težnja k takemu obnašanju tudi v prihodnje (sodba z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, točka 30).

24 Ni mogoče šteti, da se okoliščina, da je zadevni posameznik ob sprejetju odločbe o odstranitvi v zaporu in se mu še več let ne obeta izpustitev na prostost, nanaša na osebno obnašanje zadevnega posameznika.

25 Poleg tega je treba poudariti, da člen 33(1) Direktive 2004/38 državi članici gostiteljici daje možnost, da med drugim ob upoštevanju zahtev iz člena 27 te direktive sprejme ukrep za odstranitev kot stranski ukrep k zaporni kazni. Zakonodajalec Unije je torej izrecno določil možnost, da lahko države članice sprejmejo ukrep za odstranitev proti osebi, ki je bila obsojena na kazen zapora, če se dokaže, da njeno obnašanje pomeni resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe te države članice.

26 Poudariti je treba tudi, da je Sodišče že odločalo o vprašanjih za predhodno odločanje glede razlage Direktive 2004/38, ki so bila postavljena v zadevah, ki so se nanašale na osebo, obsojeno na zaporno kazen, in v katerih je bila potrebna preučitev pogojev, pod katerimi je mogoče šteti, da obnašanje take osebe upravičuje sprejetje ukrepa odstranitve proti njej (glej sodbi z dne 23. novembra 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, in z dne 22. maja 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na vprašanje odgovoriti, da je treba člen 27(2), drugi pododstavek, Direktive 2004/38 razlagati tako, da okoliščina, da je oseba ob sprejetju odločbe o odstranitvi v zaporu in se ji v bližnji prihodnosti ne obeta izpustitev na prostost, ne izključuje možnosti, da bi njeno obnašanje lahko pomenilo resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe države članice gostiteljice.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 27(2), drugi pododstavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC je treba razlagati tako, da okoliščina, da je oseba ob sprejetju odločbe o odstranitvi v zaporu in se ji v bližnji prihodnosti ne obeta izpustitev na prostost, ne izključuje možnosti, da bi njeno obnašanje lahko pomenilo resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe države članice gostiteljice.

Podpisi