OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO YVES'A BOTA

przedstawiona w dniu 8 czerwca 2010 r.[1]

1. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Niemcy) zwraca się zasadniczo do Trybunału o wyjaśnienie warunków przyznania ochrony przed wydaleniem na mocy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE[2]. Przepis ten stanowi, że decyzja o wydaleniu podjęta w stosunku do obywatela Unii, który zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat, może być uzasadniona wyłącznie nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego.

2. W szczególności Trybunałowi zostają przedłożone do rozstrzygnięcia pytania z jednej strony, czy pojęcie „nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego" należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono jedynie istnienie państwa z jego głównymi instytucjami, oraz z drugiej strony, czy powtarzające się długie okresy nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim mają wpływ na obliczanie okresu dziesięciu lat wymaganych do uzyskania ochrony przed wydaleniem.

3. W niniejszej opinii zaproponuję Trybunałowi, aby orzekł, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w taki sposób, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego należy rozumieć nie tylko wąsko, jako zagrożenie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego lub istnienia jego instytucji, ale również jako obejmujące poważne naruszenie podstawowego interesu społeczeństwa takiego jak podstawowe wartości ochrony jego obywateli, które państwo to określiło bliżej w drodze przepisów karnych ustanowionych celem zagwarantowania ochrony tych wartości.

4. Wskażę również Trybunałowi, jakie są, moim zdaniem, szczególne przesłanki, które powinny być spełnione, aby właściwe władze krajowe mogły wydać zgodną z prawem decyzję o wydaleniu z terytorium, w szczególności

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 i sprostowanie Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

w sytuacji takiej, jaka jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, w której taka decyzja zostaje wydana po wykonaniu sankcji karnej.

I — Ramy prawne

A — *Prawo pierwotne*

5. Ponadto przedstawię Trybunałowi powody, dla których stoję na stanowisku, że ogólnie przejściowe okresy nieobecności niepodważające istnienia silnych więzi łączących obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim – a zbadanie tej okoliczności należy do sądu krajowego – nie mają wpływu na obliczanie okresu dziesięciu lat, wymaganego zgodnie z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

6. Natomiast okres nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przekraczający szesnaście miesięcy, który tak jak w niniejszej sprawie, zakończył się na skutek przymusowego powrotu obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego w ramach postępowania karnego wszczętego przez właściwe władze tego kraju może, moim zdaniem, spowodować utratę prawa do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium, przewidzianej przez ten artykuł, w zakresie w jakim stanowi zerwanie silnych więzi łączących tego obywatela z krajem przyjmującym, co powinien ocenić sąd krajowy.

7. Artykuł 3 ust. 2 traktatu UE stanowi:

„Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości".

B — *Dyrektywa 2004/38*

8. Przed wejściem w życie dyrektywy 2004/38 istniało wiele dyrektyw i rozporządzeń w przedmiocie swobodnego przepływu osób i prawa pobytu obywateli państw

członkowskich. Ta dyrektywa zebrała i uprościła prawodawstwo Unii w tym zakresie.

9. Wspomniana dyrektywa znosi bowiem obowiązek uzyskania karty pobytu przez obywateli Unii, ustanawia prawo stałego pobytu dla tych obywateli oraz ogranicza możliwość państw członkowskich ograniczenia pobytu obywateli innych państw członkowskich na ich terytorium.

10. Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi, że obywatele Unii, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, uzyskują prawo stałego pobytu w tym państwie. Artykuł 16 ust. 3 tej dyrektywy uściśla, że na ciągłość pobytu nie mają wpływu przejściowe okresy nieobecności nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku.

11. Zgodnie z art. 16 ust. 4 tej dyrektywy, po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata.

12. Ponadto obywatele Unii korzystają z ochrony przed wydaleniem. Dyrektywa 2004/38 dokładnie określa bowiem możliwości państw członkowskich ograniczania swobody przemieszczania i pobytu obywateli Unii, wzorując się bezpośrednio na orzecznictwie Trybunału w tym zakresie.

13. Na podstawie art. 27 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą ograniczyć to prawo, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, z wyłączeniem względów powoływanych do celów ekonomicznych.

14. Powtarzając kryteria określone przez Trybunał, art. 27 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności [3] i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu

3 — Zobacz wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawach połączonych 115/81 i 116/81 Adoui i Cornuaille, Rec. s. 1665.

osoby [4], względem której wydana została decyzja o wydaleniu z terytorium. Wcześniejsze skazania nie mogą, same w sobie, stanowić podstaw do podjęcia takich środków. Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych [5].

15. Artykuł 28 dyrektywy 2004/38, dotyczący ochrony przed wydaleniem z terytorium, ma następujące brzmienie:

„1. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu [z terytorium państwa] ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, jego/jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopnia jej więzi z krajem pochodzenia.

2. Bez względu na przynależność państwową przyjmujące państwo członkowskie nie może podjąć decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, którzy posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

3. Decyzja o wydaleniu nie może zostać podjęta wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie, jeżeli:

a) zamieszkiwali oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat; lub

b) są nieletni, z wyjątkiem przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.”.

4 — Zobacz wyrok z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 67/74 Bonsignore, Rec. s. 297.

5 — Zobacz wyrok z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999.

C — *Prawo niemieckie*

16. Freizügigkeitsgesetz/EU (ustawa o swobodzie przemieszczania się obywateli Unii) z dnia 30 lipca 2004 r. [6] dokonuje transpozycji do niemieckiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2004/38. W szczególności § 6 ust. 1 FreizügG/EU przewiduje, że obywatel Unii może utracić prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium Niemiec w oparciu o względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na mocy § 6 ust. 2 FreizügG/EU wyroki skazujące, które nie uległy jeszcze zatarciu w centralnym rejestrze, mogą być uwzględniane w uzasadnieniu decyzji o wydaleniu, pod warunkiem że okoliczności będące podstawą wydania tych wyroków pozwalają stwierdzić indywidualne zachowanie danej osoby stanowiące faktyczne zagrożenie dla porządku publicznego, przy czym zachowanie takie musi stanowić rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych.

17. Paragraf 6 ust. 3 FreizügG/EU stanowi, że przed podjęciem decyzji o wydaleniu z terytorium należy uwzględnić w szczególności okres pobytu zainteresowanej osoby na terytorium Niemiec, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w tym państwie oraz stopień więzi z krajem pochodzenia.

18. Na mocy § 6 ust. 4 FreizügG/EU, po nabyciu prawa stałego pobytu utrata prawa do przemieszczania się i pobytu na terytorium Niemiec może być stwierdzona wyłącznie z poważnych względów.

19. Zgodnie § 6 ust. 5 FreizügG/EU, w przypadku obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy zamieszkiwali w Niemczech przez okres przekraczający dziesięć lat, i w przypadku nieletnich stwierdzenie określone w § 6 ust. 1 FreizügG/EU może mieć miejsce jedynie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. Reguła ta nie ma zastosowania do nieletnich, w przypadku których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka. Nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego mogą wystąpić tylko wtedy, jeżeli dana osoba została prawomocnie skazana za jeden lub kilka czynów karalnych popełnionych umyślnie na karę pozbawienia wolności lub karę dla nieletnich w wymiarze co najmniej pięciu lat, lub gdy podczas ostatniego

6 — BGBl. 2004 I, s. 1950 zmieniona ostatnio ustawą z dnia 26 lutego 2008 r. (BGBl. 2008 I, s. 215, zwana dalej „FreizügG/EU").

skazania zastosowano wobec niej prewencyjne pozbawienie wolności, i jeżeli zagrożone jest bezpieczeństwo Niemiec lub dana osoba stanowi zagrożenie terrorystyczne.

II — Okoliczności faktyczne i spór przed sądem krajowym

20. Panagiotis Tsakouridis, urodzony w dniu 1 marca 1978 r. w Niemczech, jest obywatelem greckim. Zawsze mieszkał w Niemczech i w tym państwie członkowskim również zdobył wykształcenie. Od października 2001 r. posiada pozwolenie na pobyt na czas nieokreślony na terytorium tego kraju.

21. Panagiotis Tsakouridis został skazany na grzywny w 1998 r. za posiadanie niedozwolonego przedmiotu, w 1999 r. za ciężkie uszkodzenie ciała oraz w 2000 r. i w 2002 r. za wymuszenie w zbiegu z umyślnym uszkodzeniem ciała.

22. Od marca 2004 r. do połowy października 2004 r. P. Tsakouridis prowadził na wyspie Rodos (Grecja) stoisko z naleśnikami. Następnie wrócił do Niemiec, gdzie pracował od grudnia 2004 r. W połowie października 2005 r. wrócił do Grecji i dalej prowadził stoisko z naleśnikami.

23. W dniu 22 listopada 2005 r. Amtsgericht Stuttgart (sąd rejonowy w Stuttgarcie) wydał przeciwko niemu międzynarodowy nakaz aresztowania. W dniu 19 listopada 2006 r. P. Tsakouridis został zatrzymany na Rodos, a w dniu 19 marca 2007 r. przewieziony do Niemiec.

24. Wyrokiem Landgericht Stuttgart (sądu krajowego w Stuttgarcie) z dnia 28 sierpnia 2007 r. P. Tsakouridis został skazany za niedozwolony handel znaczną ilością środków odurzających w grupie przestępczej w ośmiu przypadkach na łączną karę pozbawienia wolności w wymiarze 6 lat i 6 miesięcy. Z informacji podanych na rozprawie wynika, że P. Tsakouridis przebywa aktualnie na zwolnieniu warunkowym.

25. Decyzją z dnia 19 sierpnia 2008 r. Regierungspräsidium Stuttgart (zarząd miasta Stuttgart) stwierdził utratę prawa P. Tsakouridisa do wjazdu i pobytu w Niemczech i zapowiedział wydalenie go z terytorium Niemiec do Grecji.

26. Regierungspräsidium Stuttgart uznał, że na skutek skazania wyrokiem Landgericht Stuttgart z dnia 28 sierpnia 2007 r. wymierzona kara przekroczyła próg minimalnego pięcioletniego wymiaru kary pozbawienia wolności, w związku z czym zachodzą nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu § 6 ust. 5 FreizügG/EU. Ponadto Regierungspräsidium Stuttgart uznał, że zachowanie P. Tsakouridisa zagraża porządkowi publicznemu, ponieważ popełnione przez niego czyny karalne związane ze środkami odurzającymi są wyjątkowo poważne i istnieje realne ryzyko recydywy. Dodał, że istnieje podstawowy interes społeczny w skutecznym zwalczaniu szczególnie szkodliwej społecznie przestępczości związanej ze środkami odurzającymi. Regierungspräsidium Stuttgart stwierdził również, że biorąc pod uwagę ostatnie pobyty P. Tsakouridisa w Grecji, nie przewiduje się, że będzie miał trudności z dostosowaniem się do tamtejszych warunków życia.

27. W dniu 17 września 2008 r. P. Tsakouridis zaskarżył decyzję z dnia 19 sierpnia 2008 r. do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego). Verwaltungsgericht stwierdził najpierw, że w swym wyroku z dnia 28 sierpnia 2007 r. Landgericht Stuttgart orzekł, iż P. Tsakouridis był jedynie podrzędnym członkiem grupy przestępczej i zaangażował się w działalność przestępczą w celu wspierania rodziny. Następnie sąd ten uwzględnił okoliczność, iż P. Tsakouridis wychował się w Niemczech i zdobył wykształcenie w Niemczech, że nie można stwierdzić zagrożenia porządku publicznego w rozumieniu § 6 ust. 1 FreizügG/EU oraz że P. Tsakouridis utrzymuje silne związki ze swoim ojcem, zamieszkującym w Niemczech. Wreszcie Verwaltungsgericht orzekł, że stwierdzenie utraty prawa wjazdu i pobytu P. Tsakouridisa w Niemczech stanowiło zastosowanie nieproporcjonalnego środka.

28. Wyrokiem z dnia 24 listopada 2008 r. sąd ten stwierdził nieważność decyzji Regierungspräsidium Stuttgart, a w uzasadnieniu wskazał w szczególności, że utrata prawa wjazdu i pobytu może, w przypadku obywateli Unii Europejskiej, zostać stwierdzona tylko ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, przy czym fakt wcześniejszego skazania sam w sobie nie jest wystarczający, aby stanowić podstawę tego rodzaju decyzji. Sąd ten wskazał również, że musi istnieć ponadto rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społeczeństwa.

29. Ponadto Verwaltungsgericht dodał, że ponieważ P. Tsakouridis mieszkał w Niemczech ponad dziesięć lat i nie utracił prawa do stałego pobytu z powodu swoich pobytów w Grecji, na mocy § 6 ust. 5 pierwsze zdanie FreizügG/EU utrata prawa pobytu może być stwierdzona wyłącznie ze względów bezpieczeństwa publicznego. W niniejszej sprawie takie względy nie istnieją, ponieważ pojęcie bezpieczeństwa publicznego obejmuje wyłącznie zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa członkowskiego i jest tym samym pojęciem węższym od pojęcia porządku publicznego. P. Tsakouridis stanowi

być może poważne zagrożenie dla porządku publicznego, ale w żadnym przypadku nie stanowi zagrożenia dla istnienia państwa członkowskiego i jego instytucji lub dla jego mieszkańców.

30. Land Baden-Württemberg złożył apelację od tego wyroku do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

III — Pytania prejudycjalne

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy użyte w art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38 […] pojęcie »nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego« należy interpretować w ten sposób, że [decyzję o] wydaleni[u] z terytorium mogą uzasadniać jedynie bezwzględne zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa członkowskiego i czy obejmuje ono jedynie istnienie państwa z jego głównymi instytucjami, ich zdolność funkcjonowania, życie ludności oraz stosunki zewnętrzne i pokojowe współistnienie narodów?

2) Na jakich warunkach po okresie dziesięcioletniego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim można następnie utracić prawo do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium określonej w 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE? Czy w tym kontekście stosuje się odpowiednio kryteria utraty prawa stałego pobytu określone w art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE?

3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie i odpowiedniego stosowania art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE: czy prawo do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium zostaje utracone wyłącznie wskutek upływu czasu, bez względu na powody decydujące o nieobecności?

4) Również w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie i odpowiedniego stosowania art. 16 ust. 4 dyrektywy [2004/38], czy przymusowy powrót do przyjmującego państwa członkowskiego w ramach postępowania karnego przed upływem okresu dwóch lat wywołuje skutek w postaci zachowania prawa do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium, mimo że w związku z powrotem nie można przez pewien czas korzystać z podstawowych swobód?".

IV — Analiza

32. W pierwszym pytaniu sąd krajowy przedstawia Trybunałowi do rozpatrzenia kwestię, czy należy dokonywać rozgraniczenia pomiędzy pojęciem bezpieczeństwa publicznego i pojęciem porządku publicznego i czy pierwsze pojęcie należy rozumieć jako węższe od drugiego w takim znaczeniu, że wyłącznie decyzja o wydaleniu obywatela Unii zagrażającego istnieniu państwa z jego głównymi instytucjami może być uznana za decyzję o wydaleniu podjętą w oparciu o nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego.

33. W drugim, trzecim i czwartym pytaniu sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy powtarzające się okresy nieobecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego oraz przymusowy powrót obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego w ramach postępowania karnego mogą mieć wpływ na korzystanie z prawa do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium, przewidzianej przez art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

A — *Uwagi wstępne*

34. Uwagi wstępne dotyczyć będą dwóch punktów, to znaczy z jednej strony przypomnienia ducha i struktury systemu wprowadzonego dyrektywą 2004/38 oraz, z drugiej strony, horyzontalnego charakteru podstawowych zasad prawa karnego.

1. Duch i struktura systemu wprowadzonego dyrektywą 2004/38

35. Zgodnie z motywem 3 dyrektywy 2004/38, jej celem jest uproszczenie i wzmocnienie

prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.

36. Swoboda przemieszczania się i pobytu stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, potwierdzoną w art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Swoboda przemieszczania się na terytorium Unii, wprowadzona w pierwszej kolejności dla pracowników, objęła następnie wszystkich obywateli Unii, niezależnie od ich statusu i niezależnie od tego, czy prowadzą działalność gospodarczą. Obywatelstwo Unii daje każdemu obywatelowi Unii prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń wyraźnie określonych w art. 20 ust. 2 ostatni akapit TFUE.

37. Oczywiście prawo swobodnego przemieszczania się powinno być wykonywane z przestrzeganiem ustaw każdego państwa członkowskiego. Dlatego, zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, państwo członkowskie może ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Jednakże uwzględniając, że to ograniczenie swobody przemieszczania się stanowi naruszenie fundamentalnej zasady prawa unijnego, czy należy stwierdzić, że warunki jego zastosowania są bardzo ściśle określone [7].

38. Jak zostało to przedstawione powyżej, art. 28 tej dyrektywy wprowadza wzmocnioną ochronę obywateli Unii oraz, w pewnych przypadkach, członków ich rodzin.

39. Artykuł 28 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że przy podejmowaniu przez państwo członkowskie decyzji o wydaleniu ze swego terytorium obywatela Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinno ono uwzględnić przede wszystkim informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na terytorium państwa, jego/jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopień więzi z krajem pochodzenia.

7 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 van Duyn, Rec. s. 1337, pkt 18; z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-441/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-3449, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Na mocy art. 28 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie może podjąć decyzji o wydaleniu z terytorium obywateli Unii lub członków ich rodzin, którzy posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

41. Wreszcie na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy decyzja o wydaleniu obywatela Unii, który zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat, może być podjęta wyłącznie w oparciu o nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego.

42. Z brzmienia tych trzech ustępów wynika, że okres pobytu jest decydującym kryterium w przyznaniu wzmocnionej ochrony przed wydaleniem obywatela Unii z terytorium państwa członkowskiego.

43. Tłumaczy się to tym, że prawodawca unijny uznał, że okres pobytu potwierdza pewną integrację w przyjmującym państwie członkowskim [8]. Można zakładać, że im dłuższy okres pobytu w danym państwie członkowskim, tym więzi z tym krajem są silniejsze.

44. Decyzja o wydaleniu z terytorium korzystającego ze swobody przepływu obywatela Unii, który jest rzeczywiście zintegrowany w przyjmującym państwie członkowskim, mogłaby mu przynosić poważne szkody [9].

45. Jest to powód, dla którego ten obywatel korzysta z ochrony przed wydaleniem, która jest wzmocniona z zależności od stopnia integracji z przyjmującym państwem członkowskim. W rzeczywistości opisany system postuluje, by stopień integracji był funkcją czasu pobytu w przyjmującym państwie. Im dłuższy jest pobyt, tym silniejszy można

8 — Zobacz propozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna].

9 — Zobacz motyw 23 dyrektywy 2004/38.

przyjąć stopień integracji i szerszą ochronę przed wydaleniem [10].

2. Horyzontalny charakter podstawowych zasad prawa karnego

46. Szczególny charakter niniejszej sprawy sprawia, że decyzja Regierungspräsidium Stuttgart powinna spełniać nie tylko przesłanki określone w dyrektywie 2004/38, ale również powinna, w związku z tym, że jest to decyzja podjęta w następstwie skazania i wykonania kary, przestrzegać podstawowych zasad dotyczących funkcji kary.

47. O ile jest bowiem bezsporne, że sposób dokonywania wykładni, zasadnie stosowany przez Trybunał, pozostawia w razie potrzeby miejsce szczególnej wykładni uwzględniającej swoisty cel każdej dyrektywy w celu zapewnienia jej skuteczności, o tyle podstawowe prawa i zasady nie mogą być stosowane odmiennie w zależności od dziedziny, w jakiej występują, jeśli mają nie stracić swego podstawowego charakteru. Wręcz przeciwnie, ten podstawowy charakter prawa lub zasady stanowi wspólny standard, z którego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie można wykluczyć kwestii związanych między innymi z obywatelstwem Unii.

48. Głoszona od najdawniejszych czasów przez teologów, filozofów czy teoretyków idea, według której kara powinna służyć reintegracji społecznej skazanego, stała się obecnie zasadą wspólną wszystkim nowoczesnym systemom prawnym, a w szczególności systemom państw członkowskich i jest przez nie potwierdzona [11]. W 2006 r. Rada Europy przyjęła zalecenie w sprawie Europejskich Reguł Więziennych [12], które przewiduje, że „[k]ażde pozbawienie wolności jest prowadzone tak, by ułatwić osobom pozbawionym wolności

10 — Zobacz motyw 24 tej dyrektywy.

11 — Na przykład w Niemczech funkcja reintegracji społecznej kary jest podkreślona w art. 2 Strafvollzugsgesetz (ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności). W Hiszpanii art. 25 ust. 2 konstytucji z 1978 r. przewiduje, że kary pozbawienia wolności oraz środki bezpieczeństwa nakierowane są na reedukację i reintegrację społeczną. We Włoszech art. 27 akapit trzeci konstytucji z 1948 r. stanowi, że kary nie mogą polegać na niehumanitarnym traktowaniu, a celem ich powinna być reedukacja skazanego.

12 — Zalecenie Rec(2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie Europejskich Reguł Więziennych, przyjęte w dniu 11 stycznia 2006 r.

reintegrację w wolnym społeczeństwie” [13]. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych i otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. przewiduje również w art. 10 ust. 3, że „[s]ystem penitencjarny obejmować będzie traktowanie więźniów, którego zasadniczym celem będzie ich poprawa i rehabilitacja społeczna”.

49. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł również, że „[j]edną z podstawowych funkcji kary pozbawienia wolności jest ochrona społeczeństwa, na przykład przez uniemożliwienie sprawcy zbrodni powrotu do przestępstwa i wyrządzenie jeszcze większej szkody. Jednocześnie Trybunał uznaje zasadność prowadzenia polityki stopniowej reintegracji społecznej osób skazanych na karę pozbawienia wolności. W takim świetle potwierdza zasadność środków takich jak okresowe przerwy w wykonywaniu kary, umożliwiające reintegrację społeczną osoby odbywającej karę” [14].

50. Poszanowanie zasady reintegracyjnej funkcji kary wydaje mi się nierozłączne z pojęciem godności ludzkiej i jako takie należy, moim zdaniem, do rodziny ogólnych zasad prawa unijnego.

51. Z tych powodów uważam, że odtąd należy zwracać uwagę Trybunału na szczególne okoliczności niniejszej sprawy, w której decyzja o wydaleniu ma zostać wydana po upływie okresu warunkowego wypuszczenia na wolność, które stanowi sposób wykonania kary nastawiony na reintegrację.

52. Uwzględniając wszystkie te okoliczności, należy obecnie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w stosunku do P. Tsakouridisa, który urodził się i praktycznie całe życie spędził w Niemczech, może zostać podjęta decyzja o wydaleniu z niemieckiego terytorium na tej podstawie, że został skazany za niedozwolony handel środkami odurzającymi w grupie przestępczej na łączną karę pozbawienia wolności w wymiarze sześciu lat i sześciu miesięcy.

13 — Zobacz część I pkt 6 aneksu do tego zalecenia.

14 — Zobacz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 października 2002 r. w sprawie Mastromatteo przeciwko Włochom, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VIII, § 72.

B — *W przedmiocie pojęcia względów bezpieczeństwa publicznego*

53. W swoim pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy powody, dla których została wydana decyzja o wydaleniu P. Tsakouridisa, mogą być uznane za względy bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

54. Tak postawionym pytaniem sąd krajowy poszukuje w istocie odpowiedzi na pytanie, czy należy dokonywać rozgraniczenia pomiędzy pojęciem bezpieczeństwa publicznego i pojęciem porządku publicznego i czy pierwsze pojęcie należy rozumieć jako węższe od drugiego w takim znaczeniu, że wyłącznie decyzja o wydaleniu obywatela Unii zagrażającego istnieniu państwa członkowskiego z jego głównymi instytucjami może być uznana za decyzję o wydaleniu podjętą w oparciu o nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego.

55. Z powodów, które wskażę poniżej, nie uważam, by pojęcie bezpieczeństwa publicznego miało być interpretowane wyłącznie w wąskim znaczeniu jako obejmujące jedynie ochronę państwa członkowskiego lub jego instytucji.

56. Orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia bezpieczeństwa publicznego nie jest niewielkie. W latach 80. i 90. Trybunał wielokrotnie bowiem badał, czy państwo członkowskie może uzasadniać przeszkody w swobodnym przepływie towarów względami bezpieczeństwa publicznego [15]. Podobnie Trybunał musiał orzec, czy krajowe środki dyskryminujące kobiety mogły być uzasadnione względami związanymi z ochroną bezpieczeństwa publicznego państwa członkowskiego [16].

57. W tych wszystkich sprawach Trybunał dopuścił, że krajowe środki sprzeczne ze swobodnym przepływem towarów lub dyskryminujące w stosunku do kobiet mogą być uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego. Jednakże Trybunał nigdy nie sprecyzował treści tego pojęcia, ale po prostu wskazał, że pojęcie to, w rozumieniu art. 30 WE, odnosi się jednocześnie do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa

15 — Zobacz wyroki: z dnia 10 lipca 1984 r. w sprawie 72/83 Campus Oil i in., Rec. s. 2727; z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89 Richardt i „Les Accessoires Scientifiques", Rec. s. I-4621; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-83/94 Leifer i in., Rec. s. I-3231.

16 — Zobacz wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651; z dnia 26 października 1999 r. w sprawie C-273/97 Sirdar, Rec. s. I-7403.

członkowskiego, jak i jego bezpieczeństwa zewnętrznego [17].

58. Bez trudności można zrozumieć, że pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego odnosi się do bezpieczeństwa państwa członkowskiego w jego stosunkach z innymi państwami. W ww. wyroku w sprawie Leifer i in., w którym rozpatrywany był środek wprowadzający wymóg zgody na sprzedaż substancji chemicznych do Iraku, Trybunał wskazał, że ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów może naruszać bezpieczeństwo państwa członkowskiego [18].

59. Natomiast pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi pojęcie trudniejsze do określenia. Czy zgodnie z sugestią sądu krajowego należy je rozgraniczyć całkowicie od pojęcia porządku publicznego, czy też oba te pojęcia są w rzeczywistości jeśli nie nierozłączne, to przynajmniej ściśle ze sobą powiązane?

1. Pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego

60. Trybunał orzekł, że szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie się do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach, w związku z czym należy w tym względzie przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres swobodnego uznania w granicach wyznaczonych traktatem [19]. Ponadto Trybunał orzekł, że nie ma żadnej jednolitej skali wartości na potrzeby oceny zachowań, które mogą zostać uznane za sprzeczne z porządkiem publicznym [20].

61. W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE, swoboda przepływu osób jest zapewniona w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania przestępczości. W szczególności celem Unii jest utworzenie przestrzeni bezpieczeństwa. Aby zapewnić realizację tego celu, na każdym państwie członkowskim spoczywa podstawowe zadanie zapewnienia tej przestrzeni bezpieczeństwa na jego własnym terytorium.

17 — Zobacz ww. wyroki w sprawie Richardt i „Les Accessoires Scientifiques", pkt 22; w sprawie Leifer i in., pkt 26, jak również z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Kreil, Rec. s. I-69, pkt 17.

18 — Zobacz pkt 28, 29 wyroku.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie van Duyn, pkt 18; wyrok z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. s. 1219, pkt 28.

20 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Adoui i Cornuaille, pkt 8.

62. Tym samym państwa członkowskie, co do zasady, nadal mogą określać, zgodnie z krajowymi potrzebami, wymogi porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego [21].

63. Trybunał potwierdził tym samym, że pojęcie porządku publicznego obejmuje w szczególności zapobieganie przemocy w dużych miastach [22], zwalczanie kradzieży samochodów [23], ochronę prawa bicia monety [24] oraz poszanowanie godności ludzkiej [25].

64. Co się tyczy bezpieczeństwa wewnętrznego, w ww. wyroku w sprawie Johnson Trybunał orzekł, że zakaz noszenia broni przez policjantki w Irlandii Północnej był uzasadniony względami bezpieczeństwa publicznego, ponieważ istniało ryzyko, że kobiety mogą być częściej brane za cel w czasie poważnych zamieszek wewnętrznych [26].

65. Jednakże moim zdaniem wyrok ten stanowi wyjątek, ponieważ w większości spraw związanych z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem publicznym, które poddane były pod rozstrzygnięcie Trybunału, nie dokonał on jasnego rozgraniczenia pomiędzy tymi dwoma pojęciami [27].

66. Ten brak rozgraniczenia jest jeszcze bardziej uderzający w wyroku w sprawie Oteiza Olazabal [28]. W tej sprawie Trybunał orzekł bowiem, że zapobieganie działalności zorganizowanego ugrupowania zbrojnego może być uznane za wchodzące w zakres utrzymania bezpieczeństwa publicznego [29]. Jednakże Trybunał badał, czy środek w postaci wydalenia, zastosowany w stosunku do osoby w tej sprawie, jest uzasadniony z punktu widzenia porządku publicznego.

67. Ponadto sama redakcja art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, która powtarza orzecznictwo Trybunału w zakresie pojęcia porządku publicznego [30], zdaje się mylić te dwa pojęcia. Przepis ten stanowi bowiem, że środki podjęte ze względów *porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego* muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się

21 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Rutili, pkt 26; wyrok z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie C-54/99 Église de scientologie, Rec. s. I-1335, pkt 17.

22 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Bonsignore.

23 — Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie C-239/90 Boscher, Rec. s. I-2023.

24 — Zobacz wyrok z dnia 23 listopada 1978 r. w sprawie 7/78 Thompson i in., Rec. s. 2247.

25 — Zobacz wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. s. I-9609.

26 — Zobacz pkt 35, 36 wyroku. Zobacz również ww. wyrok w sprawie Sirdar, pkt 17.

27 — Zobacz w szczególności: ww. wyrok w sprawie Bonsignore; wyroki z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. s. 497; z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-65/95 i C-111/95 Shingara i Radiom, Rec. s. I-3343.

28 — Wyrok z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01, Rec. s. I-10981.

29 — Zobacz pkt 35 wyroku.

30 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Rutili, pkt 28.

wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby oraz że to zachowanie musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające *jeden z podstawowych interesów społecznych*; moim zdaniem, pojęcie podstawowego interesu społecznego stanowi w gruncie rzeczy wspólny mianownik dla obu tych pojęć.

68. Tym samym nawet jeżeli w oparciu o orzecznictwo Trybunału, a w szczególności o ww. wyroki w sprawie Johnson i w sprawie Oteiza Olazabal jest oczywiste, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wiąże się ze zwalczaniem terroryzmu, o tyle zamykanie pojęć porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, każdego osobno, w definicji o wyczerpującej treści wydaje się trudne, a nawet sztuczne.

69. Tym bardziej, że jak zostało to już wykazane, państwa członkowskie mogą określać, zgodnie z krajowymi potrzebami, wymogi porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Do ich wyłącznych uprawnień należy utrzymanie porządku publicznego i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego na swoim terytorium i przysługują im pewne uprawnienia dyskrecjonalne przy określaniu środków mogących prowadzić do konkretnych rezultatów, w zależności od szczególnej sytuacji społecznej oraz wagi przywiązywanej do uzasadnionych celów na gruncie prawa Unii [31].

70. O ile Trybunał jest bez wątpienia uprawniony do zapewnienia przestrzegania podstawowego prawa, jakim jest prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, o tyle wyłącznie państwa członkowskie są uprawnione do oceny ryzyka naruszenia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego na ich własnym terytorium [32].

71. Jest jasne w tym zakresie, że prawodawca unijny, podporządkowując się orzecznictwu Trybunału, chciał pozostawić państwom członkowskim pewien zakres uznania w zakresie treści pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 stanowi, że decyzja o wydaleniu musi być uzasadniona względami bezpieczeństwa

31 — Zobacz wyroki: z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-6959, pkt 33; z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-394/97 Heinonen, Rec. s. I-3599, pkt 43.

32 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie van Duyn, pkt 18.

publicznego „określonymi przez państwa członkowskie".

72. Wobec powyższego dla pewnych państw członkowskich zorganizowane ugrupowania zbrojne mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego, dla innych, w celu zagwarantowania bezpieczeństwa na ich terytorium, priorytetem staje się zwalczanie plagi, jaką jest handel środkami odurzającymi w grupie przestępczej.

73. Skoro bowiem Trybunał ujął w pojęciu porządku publicznego zwalczanie handlu środkami odurzającymi [33], stoję na stanowisku, że często tego rodzaju handel stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa fizycznego osób przez sam fakt, że handlarze narkotyków nie wahają się organizować w ugrupowania zbrojne i dopuszczać przemocy w miastach.

74. Moim zdaniem, istnieje zasadnicza różnica pomiędzy osobą, która nabywa środki odurzające na użytek osobisty i narusza w ten sposób porządek publiczny, a osobą, która działa w ramach zorganizowanej sieci handlu narkotykami, i całym zagrożeniem, jakie niesie to dla bezpieczeństwa fizycznego osób.

75. Podobnie rzecz przedstawia się w innych dziedzinach, jak na przykład pornografii dziecięcej. W sytuacji, kiedy osoba przegląda w Internecie zdjęcia o treściach znamionujących pedofilię, bez wątpienia ma miejsce naruszenie porządku publicznego, natomiast przekroczony jest wyższy poziom, kiedy należy ona do sieci pedofilów, która te zdjęcia wykonała.

76. Ponadto fakt, że Trybunał orzekł, iż zwalczanie różnych form działalności przestępczej związanej ze spożywaniem alkoholu ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego [34], utwierdza mnie w mojej analizie. W ww. sprawie Heinonen rząd fiński uzasadnił przyjęty przez siebie środek mający na celu ograniczenie importu alkoholu faktem, że spożycie alkoholu w Finlandii, które znacząco wzrosło, spowodowało upowszechnienie prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu, wzrost przemocy i zaostrzenie jej form oraz pojawienie się i mnożenie nielegalnych form jego sprzedaży [35].

33 — Zobacz wyroki: z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. s. I-11; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. s. I-5257.

34 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Heinonen, pkt 43.

35 — Ibidem, pkt 18.

77. Moim zdaniem, bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć jako obejmujące nie tylko bezpieczeństwo państwa członkowskiego i jego instytucji, ale również jako wszystkie środki mające zapobiegać poważnemu naruszaniu podstawowych wartości w zakresie ochrony jego obywateli.

78. Tym samym wydaje mi się, że motywy ujęte przez Trybunał jako wchodzące w zakres pojęcia porządku publicznego mogą również wchodzić w zakres pojęcia bezpieczeństwa publicznego.

79. Jednakże nie pociąga to za sobą zmniejszenia gwarancji ograniczających możliwości wydania decyzji o wydaleniu obywatela Unii z terytorium państwa.

80. Jeżeli obywatel Unii zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięć lat poprzedzających wydanie decyzji o wydaleniu, może być ona uzasadniona wyłącznie *nadrzędnymi względami* bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu, w jakim zdefiniowałem to pojęcie w pkt 77 niniejszej decyzji.

2. Pojęcie „nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego" w rozumieniu art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38

81. O ile Trybunał uznał liczne interesy za nadrzędne względy interesu ogólnego [36], to pojęcie nadrzędnych względów nigdy nie stanowiło przedmiotu niezależnej definicji.

82. Jednakże Trybunał orzekł już, że środek mający na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego [37], podobnie jak porządek publiczny i zdrowie publiczne.

83. Ponadto należy podnieść, że art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123/WE [38] definiuje pojęcie nadrzędnego interesu publicznego jako „względy określone jako takie w orzecznictwie

36 — Zobacz w szczególności, chociaż lista nie jest wyczerpująca, w zakresie lojalności transakcji handlowych i ochrony konsumentów wyrok z dnia 18 maja 1993 r. w sprawie C-126/91 Yves Rocher, Rec. s. I-2361; w zakresie spójności systemu podatkowego wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-524/04 Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Zb.Orz. s. I-2107; w dziedzinie ochrony konsumentów i porządku społecznego w zakresie gier wyrok z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i in., Zb.Orz. s. I-1891, oraz w zakresie bezpieczeństwa drogowego wyrok z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie C-54/05 Komisja przeciwko Finlandii, Zb.Orz. s. I-2473.

37 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawach połączonych C-430/99 i C-431/99 Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen, Rec. s. I-5235, pkt 39, 41.

38 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36).

Trybunału Sprawiedliwości i obejmuj[ące]: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne [i] zdrowie publiczne".

84. O ile przez samą swoją istotę motyw bezpieczeństwa publicznego stanowi nadrzędny wzgląd, stoję na stanowisku, że w rzeczywistości użycie tego sformułowania ma na celu podkreślenie konieczności istnienia oraz proporcjonalności względów, które uzasadniają dany krajowy środek.

85. W przypadku kiedy środek krajowy narusza podstawowe swobody, Trybunał zawsze bada, czy środek taki jest uzasadniony, czy jest konieczny do realizacji zamierzonego celu oraz czy nie istnieją inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające zrealizować ten cel [39].

86. W szczególnym przypadku środka ograniczającego prawa do przemieszczania się i pobytu w oparciu o względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego Trybunał orzekł, że właściwe władze krajowe powinny dokonać oceny proporcjonalności, uwzględniając, że taki środek może być uzasadniony tymi względami wyłącznie wówczas, kiedy jest niezbędny do ochrony interesów, które ma zabezpieczać, pod warunkiem jednakże, że cele te nie mogą być zrealizowane przez przepisy mniej restrykcyjne [40].

87. Właściwe organy krajowe, ustalając równowagę pomiędzy zasługującymi na ochronę interesami, które się pojawiają, muszą uwzględnić szczególną sytuację prawną osób podlegających prawu unijnemu oraz podstawowy charakter zasady swobodnego przepływu osób [41].

88. Podobnie, zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, motywem wydalenia z terytorium powinno być wyłącznie indywidualne zachowanie danej osoby i niedopuszczalne są powody, które nie są bezpośrednio związane

39 — Zobacz w szczególności: w dziedzinie swobodnego przepływu towarów ww. wyrok w sprawie Boscher, pkt 22, 23; w dziedzinie swobodnego świadczenia usług ww. wyrok w sprawie Omega, pkt 36, oraz w dziedzinie swobodnego przepływu osób ww. wyrok w sprawie Oteiza Olazabal, pkt 43.

40 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Oteiza Olazabal, pkt 43. Zobacz w zakresie swobodnego przepływu kapitału ww. wyrok w sprawie Église de scientologie, pkt 18, oraz w dziedzinie swobodnego przepływu towarów ww. wyrok w sprawie Omega, pkt 36.

41 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 96. Zobacz także komunikat Komisji do Rady i Parlamentu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie szczególnych środków dotyczących wyjazdu i pobytu obywateli Unii uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego [COM(1999) 372 wersja ostateczna].

z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach prewencji ogólnej [42].

89. Ponadto, na mocy tego samego przepisu, indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić aktualne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego [43]. W tym zakresie Trybunał orzekł, że przesłanka dotycząca istnienia aktualnego zagrożenia musi, co do zasady, być spełniona w momencie, kiedy ma miejsce wydalenie z terytorium [44].

90. Jak wykazałem to w pkt 37–44 niniejszej opinii, dyrektywa ta przewiduje ochronę przeciwko wydaleniu z terytorium, która zwiększa się wraz z długością pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 28 ust. 3 tej dyrektywy stanowi ostatnie stadium ochrony, a tym samym ochronę najsilniejszą.

91. W związku z tym, uwzględniając miejsce tego ustępu w systematyce art. 28 dyrektywy 2004/38 oraz okres pobytu danego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, stoję na stanowisku, że wymagany poziom uzasadnienia przy badaniu proporcjonalności musi być wysoki.

92. Ponadto pragnę odnotować, że na mocy art. 28 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 nieletni korzystają z ochrony w takim samym stopniu co osoby, które zamieszkiwały w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięć lat poprzedzających decyzję o wydaleniu z terytorium. Potwierdza to, że taka decyzja może zostać podjęta wyjątkowo, po uwzględnieniu wysokiego zagrożenia wynikającego z zarzucanego zachowania.

93. Przede wszystkim na właściwym organie krajowym, a w niniejszej sprawie na sądzie krajowym, spoczywa obowiązek upewnienia się, że decyzja o wydaleniu obywatela Unii jest dokładnie uzasadniona i uwzględnia okoliczności faktyczne właściwe dla każdej sprawy oraz powagę naruszenia interesów osób.

94. W niniejszym przypadku, dotyczącym decyzji o wydaleniu z terytorium, która będzie miała zastosowanie po wykonaniu kary, stoję na stanowisku, że badanie proporcjonalności nabiera szczególnego znaczenia i wymaga uwzględnienia przez właściwy organ

42 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Bonsignore, pkt 5, 6.

43 — Zobacz ww. wyroki w sprawie Bouchereau, pkt 28; z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-1097, pkt 44.

44 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 78, 79.

dowodów potwierdzających, że przyjęta decyzja ma na celu zapobieżenie niebezpieczeństwu powrotu do popełnianych naruszeń.

95. Moim zdaniem, organ ten przy podejmowaniu decyzji o wydaleniu z terytorium obywatela Unii po zakończeniu wykonywania przez niego kary powinien wykazać, w jakim zakresie ta decyzja nie szkodzi reintegracji przestępcy. Takie podejście, które związane jest z indywidualizacją kary, wydaje mi się jedynym zapewniającym ochronę interesów osoby oraz interesu Unii w ogólności. Wydalony z terytorium państwa członkowskiego z zakazem wjazdu na to terytorium przestępca przebywający na wolności będzie mógł, jako obywatel Unii, korzystać ze swobody przemieszczania się w innych państwach członkowskich. W ogólnym interesie jest, aby warunki jego wypuszczenia na wolność zniechęciły go do przestępstw oraz, w każdym razie, by nie istniało ryzyko, że ponownie pchną go do przestępstwa.

96. W sprawie toczącej się przed sądem krajowym kwalifikacja naruszenia oraz zagrożenie karą są przesłankami, które należy uwzględnić w celu dokonania oceny podstawowego charakteru chronionego interesu społeczeństwa. Moim zdaniem, wymiar kary orzeczonej w stosunku do górnej granicy ustawowego zagrożenia karą oraz stopień zaangażowania P. Tsakouridisa w handel narkotykami stanowią obiektywne przesłanki, które umożliwią sądowi krajowemu dokonanie oceny powagi zagrożenia, jakie stanowi jego zachowanie. I odwrotnie, aby uzyskać właściwe wyważenie, należy również uwzględnić osobistą sytuację P. Tsakouridisa, jak na przykład okoliczność, że jego rodzina przebywa w przyjmującym państwie członkowskim, że prowadzi on działalność gospodarczą w tym państwie, że posiada więzi ze swoim krajem pochodzenia, oraz wywoływane skutki i informacje dotyczące stopnia jego reintegracji lub zagrożenia powrotem do przestępstwa czy skutki uzyskane poprzez działania w zakresie pomocy, nadzoru czy kontroli, które towarzyszą jego warunkowemu zwolnieniu. Niepowodzenie takich środków może uzasadniać decyzję o wydaleniu.

97. W konsekwencji w świetle powyższych rozważań stoję na stanowisku, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w taki sposób, że pojęcia bezpieczeństwa publicznego nie należy rozumieć wyłącznie w wąskim znaczeniu zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego lub istnienia jego instytucji, ale również jako obejmujące poważne naruszenie podstawowego interesu społeczeństwa, takiego jak podstawowe wartości ochrony jego obywateli, które państwo to określiło bliżej w drodze przepisów

karnych ustanowionych celem zagwarantowania ochrony tych wartości.

98. Do właściwego organu krajowego podejmującego decyzję o wydaleniu z terytorium należy jej dokładne uzasadnienie w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych, które spełniają te kryteria.

99. Ponadto, w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, kiedy decyzja o wydaleniu z terytorium jest podejmowana po wykonaniu kary, właściwy organ krajowy musi uzasadnić, dlaczego ta decyzja nie jest sprzeczna z reintegracyjną funkcją kary.

C — *W przedmiocie przesłanki okresu pobytu*

100. W pytaniach drugim, trzecim i czwartym sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy P. Tsakouridis może korzystać ze zwiększonej ochrony, w przypadku kiedy jego pobyt na terytorium Niemiec przez dziesięć lat poprzedzających decyzję o wydaleniu był przerywany nieobecnościami na tym terytorium, a jego powrót do tego kraju nastąpił na skutek orzeczenia sądowego.

101. Na mocy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 korzystanie z tej ochrony uwarunkowane jest zamieszkiwaniem w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięć lat poprzedzających decyzję o wydaleniu. Jednak artykuł ten milczy na temat wpływu, jaki na zwiększoną ochronę mogą mieć przejściowe nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim w tym okresie.

102. Tym samym sąd krajowy stawia pytanie, czy należy stosować, na zasadzie analogii, kryteria przyznania i utraty prawa stałego pobytu określone w art. 16 tej dyrektywy w zakresie odnoszącym się do prawa do stałego pobytu.

103. W takim przypadku na przeszkodzie w nabyciu prawa do zwiększonej ochrony nie stoją przejściowe okresy nieobecności, nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku [45], a utrata wzmocnionej ochrony może nastąpić wyłącznie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata [46].

104. Opinie rządów państw członkowskich, które przedstawiły uwagi pisemne w niniejszej sprawie, są w tym zakresie rozbieżne.

105. Zdaniem rządów duńskiego i węgierskiego, przejściowe okresy nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nie mają wpływu dopóty, dopóki więzi z tym państwem nie są zerwane. Według rządu duńskiego możliwe jest zastosowanie na zasadzie analogii art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38, natomiast w przekonaniu rządu węgierskiego przepis ten mógłby odgrywać rolę wskaźnika przy ocenie utraty więzi z przyjmującym państwem członkowskim.

45 — Zobacz art. 16 ust. 3 dyrektywy 2004/38.

46 — Zobacz art. 16 ust. 4 tej dyrektywy.

106. Rząd brytyjski uważa, że obywatel Unii korzysta ze zwiększonej ochrony, jeżeli uzyskał prawo stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim po upływie pięcioletniego okresu zamieszkiwania i jeżeli następnie przebywał w sposób legalny w tym kraju przez następne pięć lat.

107. Zdaniem rządu belgijskiego, żadna transpozycja na zasadzie analogii nie jest możliwa. Stoi na stanowisku, że obywatel Unii, który opuścił przyjmujące państwo członkowskie, utracił prawo do zwiększonej ochrony i nie można dopuszczać żadnego wyjątku w tym zakresie.

108. Rząd polski i Komisja również uważają, że niemożliwe jest zastosowanie art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 na zasadzie analogii. Zdaniem rządu polskiego, utratę wzmocnionej ochrony uzasadnia wyłącznie zerwanie wszelkich więzi z przyjmującym państwem członkowskim. Komisja natomiast stoi na stanowisku, iż należy zbadać, czy główny ośrodek interesów obywatela Unii nadal znajduje się w przyjmującym państwie członkowskim. Krótkotrwałe nieobecności nie powinny mieć wpływu na obliczanie okresu.

109. Moim zdaniem, uwzględniając systematykę art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, nie jest możliwe zastosowanie na zasadzie analogii art. 16 ust. 4 tej dyrektywy. Uważam, że determinujące znaczenie będzie miało utrzymanie silnych więzi z przyjmującym państwem członkowskim.

110. Jak wynika z powyższego, sama treść art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 nie określa, jaki skutek wywołuje nieobecność w przyjmującym państwie członkowskim na korzystanie lub na utratę zwiększonej ochrony.

111. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli w oparciu o samo brzmienie przepisu prawa unijnego nie można w sposób pewny ustalić, jak powinien on być rozumiany, należy dokonać jego wykładni przy uwzględnieniu systemu i celów uregulowania, którego częścią jest ten przepis [47].

112. Wobec powyższego na pytania przedstawione przez sąd krajowy należy udzielić odpowiedzi, uwzględniając kontekst, w jaki wpisuje się rozpatrywany przepis, oraz systematykę i cele dyrektywy 2004/38.

113. Obywatelstwo Unii przyznaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [48]. Celem tej dyrektywy jest uproszczenie i wzmocnienie tego prawa [49], tak aby przemieszczanie się obywateli Unii pomiędzy państwami członkowskimi odbywało się na warunkach analogicznych z warunkami, na jakich przemieszczają się i zmieniają oni miejsce zamieszkania lub działalności w swoim własnym państwie [50].

114. Zamiarem prawodawcy unijnego jest zapewnienie, aby obywatele Unii mogli, po kilkuletnim pobycie w państwie członkowskim innym niż państwo ich pochodzenia, czuć się rzeczywiście zintegrowani w przyjmującym państwie członkowskim.

47 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-533/07 Falco Privatstiftung Rabitsch, Zb.Orz. s. I-3327, pkt 19, 20. Zobacz także wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r. w sprawie 292/82 Merck, Rec. s. 3781, pkt 12; z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie C-191/99 Kvaerner, Rec. s. I-4447, pkt 30; z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-283/05 ASML, Zb.Orz. s. I-12041, pkt 16, 22.

48 — Zobacz motyw 1 dyrektywy 2004/38.

49 — Zobacz motyw 3 dyrektywy 2004/38.

50 — Zobacz propozycję dyrektywy wspomnianą w przypisie 8.

115. Wydalenie obywateli Unii z przyjmującego państwa członkowskiego może wywołać poważne szkody tym osobom i dlatego, jak wskazano powyżej, prawodawca wprowadził mechanizm ochrony przed wydaleniem, oparty na zasadzie proporcjonalności [51].

116. Okres pobytu stanowi czynnik integracyjny i dlatego ustawodawca unijny tak skonstruował art. 28 dyrektywy 2004/38, że im okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim jest dłuższy, tym bardziej restrykcyjne są względy mogące uzasadniać decyzję o wydaleniu.

117. Na mocy art. 28 ust. 1 tej dyrektywy przyjmujące państwo członkowskie może wydać decyzję o wydaleniu obywatela Unii, który nie ma prawa stałego pobytu [52], ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 dyrektywy 2004/38 decyzja o wydaleniu obywatela Unii, który uzyskał prawo stałego pobytu, może być wydana wyłącznie z *poważnych względów* porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Wreszcie na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy, jeżeli obywatel Unii zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięć lat poprzedzających decyzję o wydaleniu, taka decyzja może być uzasadniona wyłącznie *nadrzędnymi względami* bezpieczeństwa publicznego.

118. Stwierdzam, że im większy jest stopień integracji obywateli Unii w przyjmującym państwie członkowskim ze względu na okres ich pobytu w tym państwie, tym większy powinien być stopień ochrony przed wydaleniem [53].

119. Stoję na stanowisku, że powinna być zachowana spójność pomiędzy stopniem integracji w tym państwie i stopniem przyznanej ochrony.

120. Prawodawca unijny wyszedł z założenia, że okres długiego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim potwierdza silną integrację. Uważam, że po okresie co

51 — Zobacz motyw 23 dyrektywy 2004/38.

52 — Przypominam, że na mocy art. 16 ust. 1 omawianej dyrektywy prawo stałego pobytu nabywa się po nieprzerwanym okresie pięciu lat zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim.

53 — Zobacz motyw 24 dyrektywy 2004/38.

najmniej dziesięcioletniego zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim istnieje domniemanie pełnej integracji.

121. Moim zdaniem, taki poziom integracji wymagany na ostatnim etapie ochrony przed wydaleniem nie może dopuszczać nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim, które mogłyby spowodować zerwanie silnej więzi pomiędzy obywatelem Unii i tym państwem.

122. Nie można jednak narzucać obywatelowi Unii całkowitego zakazu nieobecności. Byłoby sprzeczne z celem swobodnego przemieszczania się osób, którego realizację ma zapewnić dyrektywa 2004/38 [54], zniechęcanie obywateli Unii do korzystania z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się przez sam fakt, że krótka nieobecność w przyjmującym państwie członkowskim mogłaby mieć wpływ na ich prawo do zwiększonej ochrony przed wydaleniem.

123. Wobec powyższego stoję na stanowisku, że przejściowe okresy nieobecności ze względów zawodowych lub z powodu wyjazdu na wakacje nie powinny mieć wpływu na obliczanie okresu wymaganego do uzyskania najwyższego poziomu ochrony przed wydaleniem. Moim zdaniem takie nieobecności nie podważają istnienia silnych więzi łączących obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim.

124. Natomiast uważam, że nieobecność powyżej szesnastu miesięcy, taka jak w niniejszej sprawie, może spowodować utratę zwiększonej ochrony, uzyskanej na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, i że tym samym nie jest możliwe zastosowanie na zasadzie analogii przepisu art. 16 ust. 4 tej dyrektywy.

125. W niniejszej sprawie sąd krajowy wskazał, że P. Tsakouridis po raz pierwszy opuścił terytorium Niemiec na okres od marca 2004 r. do połowy października 2004 r., to jest na około sześć i pół miesiąca, a następnie po raz drugi był nieobecny w przyjmującym państwie od połowy października 2005 r. do marca 2007 r. to jest nieco powyżej szesnastu miesięcy.

54 — Zobacz motyw 2 tej dyrektywy.

126. Co się tyczy pierwszej nieobecności P. Tsakouridisa, z akt wynika, że opuścił Niemcy, aby podjąć pracę sezonową w Grecji.

127. Uważam, że można przyjąć, że nieobecność z takiego względu nie ma wpływu na wymagany okres do uzyskania zwiększonej ochrony na mocy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38. Moim zdaniem należy zbadać, czy więź, jaka łączy obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim, jest nadal równie silna, sprawdzając na przykład, czy po powrocie do tego państwa zachował więzi z członkami swojej rodziny zamieszkałej w tym państwie, czy zachował tam mieszkanie lub czy w określonym terminie podjął stałą działalność zawodową.

128. Natomiast drugi okres nieobecności P. Tsakouridisa, trwający od połowy października 2005 r. do marca 2007 r., który zakończył się nie z jego woli, ale na skutek przymusowego powrotu do przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie wyroku sądu, powoduje przerwanie okresu dziesięciu lat. Uważam bowiem, że taka nieobecność wykazuje w rzeczywistości, że obywatel Unii osiadł w innym państwie członkowskim, i tym samym więzi łączące go z przyjmującym państwem nie są już tak silne, a nawet zostały całkowicie zerwane.

129. Uwzględniając powyższe, wydaje mi się, iż trudno przyjąć, by P. Tsakouridis mógł powoływać się na zwiększoną ochronę na mocy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

130. Należy ponadto podkreślić, że obywatele Unii, niezależnie od okresu ich pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, nie są pozbawieni ochrony przed wydaleniem [55]. Poza tym art. 32 ust. 1 dyrektywy stanowi, że osoby wydalone z terytorium mogą złożyć wniosek o uchylenie zarządzenia o wydaleniu po upływie odpowiedniego okresu, a w każdym razie po upływie trzech lat od wykonania ostatecznego zarządzenia o wydaleniu;

55 — Zobacz art. 28 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38.

w każdym razie zakaz ten nie może zostać orzeczony na zawsze[56].

131. Uwzględniając powyższe, stoję na stanowisku, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w taki sposób, że co do zasady przejściowe okresy nieobecności niepodważające istnienia silnych więzi łączących obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim – a zbadanie tej okoliczności należy do sądu krajowego – nie mają wpływu na obliczanie okresu dziesięciu lat, wymaganego tym przepisem.

132. Natomiast ponadszesnastomiesięczny okres nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim, który tak jak w niniejszej sprawie zakończył się na skutek przymusowego powrotu obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego na mocy orzeczenia sądowego wydanego przez właściwe organy krajowe, może spowodować utratę prawa do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium, przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, w zakresie w jakim odzwierciedla zerwanie silnych więzi łączących tego obywatela z państwem przyjmującym, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

V — Wnioski

133. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie na przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg pytania następującej odpowiedzi:

Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do

56 — Zobacz motyw 27 tej dyrektywy. Zobacz także ww. wyrok w sprawie Calfa, pkt 18, 29.

swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich należy interpretować w taki sposób, że:

— pojęcia bezpieczeństwa publicznego nie należy rozumieć wyłącznie w wąskim znaczeniu zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego lub istnienia jego instytucji, ale również jako obejmujące poważne naruszenie podstawowego interesu społeczeństwa, takiego jak podstawowe wartości ochrony jego obywateli, które państwo to określiło bliżej w drodze przepisów karnych ustanowionych celem zagwarantowania ochrony tych wartości;

— do właściwego organu krajowego podejmującego decyzję o wydaleniu należy jej dokładne uzasadnienie w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych, które spełniają te kryteria;

— ponadto, w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, kiedy decyzja o wydaleniu z terytorium jest podejmowania po wykonaniu kary, właściwy organ krajowy musi uzasadnić, dlaczego ta decyzja nie jest sprzeczna z reintegracyjną funkcją kary;

— przejściowe okresy nieobecności niepodważające istnienia silnych więzi łączących obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim – a zbadanie tej okoliczności należy do sądu krajowego – nie mają wpływu na obliczanie okresu dziesięciu lat, wymaganego na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38;

— ponadszesnastomiesięczny okres nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim, który tak jak w niniejszej sprawie zakończył się na skutek przymusowego powrotu obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego na mocy orzeczenia sądowego wydanego przez właściwe organy krajowe, może spowodować utratę przez tego obywatela prawa do zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium, przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, w zakresie w jakim odzwierciedla zerwanie silnych więzi łączących tego obywatela z państwem przyjmującym, czego zbadanie należy do sądu krajowego.