ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 10. júla 2008 *

Vo veci C-33/07,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Tribunalul Dâmbovița (Rumunsko) zo 17. januára 2007 a doručený Súdnemu dvoru 24. januára 2007, ktorý súvisí s konaním:

Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București

proti

Gheorghe Jipa,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia A. Tizzano (spravodajca), A. Borg Barthet, M. Ilešič a E. Levits,

* Jazyk konania: rumunčina.

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— rumunská vláda, v zastúpení: E. Ganea, splnomocnená zástupkyňa,

— grécka vláda, v zastúpení: E. Skandalou a G. Papagianni, splnomocnené zástupkyne,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: D. Maidani a I. Trifa, splnomocnené zástupkyne,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. februára 2008,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 18 ES a článku 27 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu týkajúceho sa návrhu Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (ministerstvo pre správu a vnútorné veci — generálny direktorát pre pasy v Bukurešti, ďalej len „ministerstvo“), aby Tribunalul Dâmboviţa vydal rozhodnutie, ktoré by pánovi Jipovi, rumunskému štátnemu príslušníkovi, zakazovalo na obdobie najviac troch rokov cestovať na územie Belgicka.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Článok 4 ods. 1 smernice 2004/38 stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.“

4 Podľa článku 27 ods. 1 a 2 smernice 2004/38:

„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 verejnej politiky [verejného poriadku — *neoficiálny preklad*], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

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

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

Vnútroštátna právna úprava

5 Článok 1 Dohody medzi vládami Belgického kráľovstva, Luxemburského veľkovojvodstva a Holandského kráľovstva na jednej strane a rumunskou vládou na druhej strane o opätovnom prijímaní osôb nachádzajúcich sa v situácii nezákonného pobytu, ktorá bola schválená dekrétom rumunskej vlády č. 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* č. 241 z 20. októbra 1995, ďalej len „dohoda o opätovnom prijímaní osôb"), stanovuje:

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

6 Článok 3 ods. 1 a 3 zákona č. 248 z 20. júla 2005 o podmienkach voľného pohybu rumunských občanov v zahraničí (*Monitorul Oficial al României* č. 682 z 29. júla 2005) v znení uplatniteľnom vo veci samej (ďalej len „zákon č. 248/2005") uvádza:

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

…

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

7 Článok 38 zákona č. 248/2005 stanovuje:

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

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

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

8 Článok 39 zákona č. 248/2005 uvádza:

„Opatrenie v prípade uvedenom v článku 38 písm. a) vzhľadom na štát, z ktorého územia bola osoba repatriovaná, prijme na požiadanie generálneho direktorátu pre

pasy súd príslušný podľa bydliska osoby a ak ide o osobu s bydliskom v zahraničí, súd v Bukurešti.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

9 Pán Jipa 10. septembra 2006 opustil územie Rumunska a odcestoval do Belgicka. Vzhľadom na svoj „nezákonný pobyt“ v tomto členskom štáte bol 26. novembra 2006 repatriovaný do Rumunska na základe dohody o opätovnom prijímaní osôb.

10 Dňa 11. januára 2007 sa ministerstvo obrátilo na Tribunalul Dâmbovița s návrhom na prijatie opatrenia podľa článkov 38 a 39 zákona č. 248/2005, na základe ktorého by mal pán Jipa na obdobie najviac troch rokov zakázané cestovať na územie Belgicka.

11 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že návrh ministerstva nespresňuje povahu „nezákonného pobytu“ pána Jipu, ktorý viedol k jeho repatriácii.

12 Za týchto okolností Tribunalul Dâmbovița rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok [18 ES]… vykladať v tom zmysle, že mu odporuje rumunská právna úprava (to znamená články 38 a 39 [zákona č. 248/2005]), ktorá vytvára prekážky výkonu práva na voľný pohyb osôb?

2. a) Predstavujú ustanovenia článkov 38 a 39 [zákona č. 248/2005], ktoré zakazujú osobe (rumunskému občanovi a teraz tiež občanovi Európskej únie) voľný vstup na územie iného štátu (v tomto prípade ide o členský štát Európskej únie), prekážku voľného pohybu osôb stanoveného v článku 18 ES?

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

3. a) Spadá ‚nezákonný pobyt' v zmysle dekrétu [rumunskej] vlády č. 825/1995, vnútroštátneho ustanovenia o schválení [dohody o opätovnom prijímaní osôb] (na základe ktorého bolo nariadené opätovné prijatie odporcu, ktorý sa nachádzal v situácii ‚nezákonného pobytu'), pod dôvody ‚verejného poriadku' alebo ‚verejnej bezpečnosti' uvedené v článku 27 smernice 2004/38 v tom zmysle, že členský štát môže prijať opatrenia obmedzujúce voľný pohyb týchto osôb?

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

13 Keďže sa vnútroštátny súd domnieva, že uvedené otázky si naliehavo vyžadujú odpoveď Súdneho dvora vzhľadom na skutočnosť, že pán Jipa má mať možnosť vykonávať svoje právo na voľný pohyb, resp. sa čo najskôr dozvedieť, či sa na neho vzťahuje obmedzenie výkonu tohto práva, požiadal Súdny dvor, aby prejudiciálne konanie prebehlo v skrátenom konaní v súlade s článkom 104a prvým odsekom rokovacieho poriadku.

14 Predseda Súdneho dvora túto žiadosť zamietol uznesením z 3. apríla 2007 z dôvodu, že podmienky stanovené uvedeným článkom 104a prvým odsekom neboli splnené.

O prejudiciálnych otázkach

15 Svojimi otázkami, ktoré je potrebné skúmať vo vzájomnej súvislosti, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článku 18 ES a článku 27 smernice 2004/38 odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje obmedziť právo štátneho príslušníka členského štátu cestovať na územie iného členského štátu najmä preto, že tento občan bol odtiaľ predtým repatriovaný z dôvodu, že sa nachádzal v situácii „nezákonného pobytu".

16 Vo svojich písomných pripomienkach predložených Súdnemu dvoru sa rumunská, grécka vláda a Komisia Európskych spoločenstiev zhodujú na tom, že na dané otázky je potrebné odpovedať kladne.

17 V tomto ohľade je opodstatnené najskôr uviesť, že pán Jipa ako rumunský štátny príslušník má v zmysle článku 17 ods. 1 ES štatút občana Únie, a teda sa môže aj voči členskému štátu svojho pôvodu domáhať práv, ktoré patria k tomuto štatútu, najmä práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré priznáva článok 18 ES (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, body 31 až 33; z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas, C-192/05, Zb. s. I-10451, bod 19, ako aj z 23. októbra 2007, Morgan a Bucher, C-11/06 a C-12/06, Zb. s. I-9161, body 22 a 23).

18 Ďalej je potrebné spresniť, ako uviedol generálny advokát v bode 35 svojich návrhov, že právo na voľný pohyb zahŕňa tak právo občanov Európskej únie vstúpiť na územie iného členského štátu, ako je členský štát ich pôvodu, ako aj právo opustiť územie

svojho štátu pôvodu. Ako totiž Súdny dvor už mal príležitosť zdôrazniť, základné slobody zaručené Zmluvou ES by boli zbavené svojej podstaty, keby členský štát pôvodu mohol bez platného odôvodnenia zakázať svojim vlastným štátnym príslušníkom opustiť územie tohto štátu s cieľom usadiť sa v inom členskom štáte (pozri analogicky, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa a voľný pohyb pracovníkov, rozsudky z 27. septembra 1988, Daily Mail a General Trust, 81/87, Zb. s. 5483, bod 16; zo 14. júla 1994, Peralta, C-379/92, Zb. s. I-3453, bod 31, a z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, Zb. s. I-4921, bod 97).

19 Článok 4 ods. 1 smernice 2004/38 okrem toho výslovne stanovuje, že všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

20 Z toho vyplýva, že na situáciu, v akej sa nachádza odporca vo veci samej, ktorá je opísaná v bode 9 a 10 tohto rozsudku, sa vzťahuje právo voľného pohybu a pobytu občanov Únie v členských štátoch.

21 Napokon je dôležité pripomenúť, že právo občanov Únie voľne sa pohybovať nie je nepodmienečné, ale môže podliehať obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluve, ako aj v predpisoch, ktoré boli prijaté na jej vykonanie (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 11. apríla 2000, Kaba, C-356/98, Zb. s. I-2623, bod 30; zo 6. marca 2003, Kaba, C-466/00, Zb. s. I-2219, bod 46, a z 10. apríla 2008, Komisia/Holandsko, C-398/06, bod 27).

22 Pokiaľ ide o spor vo veci samej, tieto obmedzenia a podmienky vyplývajú najmä z článku 27 ods. 1 smernice 2004/38, ktorý umožňuje členským štátom obmedziť voľný pohyb občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov najmä z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

23 V tomto ohľade Súdny dvor vždy zdôrazňoval, že hoci členské štáty môžu v súlade s ich vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých členských štátoch a obdobiach rôzne, v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, stále platí, že v kontexte Spoločenstva a najmä na účely odôvodnenia odchýlky zo základnej zásady voľného pohybu osôb, je potrebné tieto požiadavky chápať striktne v tom zmysle, že ich rozsah nemožno určiť jednostranne každým členským štátom bez kontroly zo strany orgánov Spoločenstva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. októbra 1975, Rutili, 36/75, Zb. s. 1219, body 26 a 27; z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999, body 33 a 34; zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, Zb. s. I-1335, bod 17, ako aj zo 14. októbra 2004, Omega, C-36/02, Zb. s. I-9609, body 30 a 31). V judikatúre bolo spresnené, že pojem verejný poriadok v každom prípade predpokladá, že popri porušení sociálneho poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, je prítomné aj skutočné, existujúce a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti (pozri najmä rozsudky Rutili, už citovaný, bod 28; Bouchereau, už citovaný, bod 35, ako aj z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257, bod 66).

24 Takýto rámec odchýlok z uvedenej základnej zásady, na ktoré sa môže členský štát odvolávať, najmä predpokladá, ako to vyplýva z článku 27 ods. 2 smernice 2004/38, že opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca, pričom nemožno prijať odôvodnenia, ktoré nie sú priamo spojené s dotknutým individuálnym prípadom alebo vychádzajú z dôvodov verejnej prevencie.

25 Je potrebné dodať, ako správne uviedla rumunská vláda, Komisia a generálny advokát v bode 43 svojich návrhov, že opatrenie obmedzujúce výkon práva voľného pohybu musí byť prijaté z dôvodov spojených s ochranou verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti členského štátu, ktorý prijíma toto opatrenie. Toto opatrenie teda nemôže vychádzať výlučne z dôvodov, ktoré uvádza iný členský štát na účely odôvodnenia, ako je to v spore vo veci samej, rozhodnutia o vyhostení štátneho príslušníka Spoločenstva z územia tohto štátu; táto úvaha však nevylučuje, aby boli uvedené dôvody zohľadnené v rámci posúdenia vykonaného príslušnými vnútroštátnymi orgánmi pri prijatí opatrenia obmedzujúceho voľný pohyb (pozri analogicky rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko, C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 53).

26 Inými slovami, v situácii, akou je tá vo veci samej, môže členský štát pôvodu občana Únie zohľadňovať na účely obmedzenia jeho práva voľného pohybu okolnosť, že tento občan bol repatriovaný z územia iného členského štátu, kde sa nachádzal v situácii „nezákonného pobytu“, len vtedy, ak osobné správanie tohto jednotlivca predstavuje skutočné, existujúce a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti.

27 Situácia, ktorá bola predmetom sporu vo veci samej, zjavne nezodpovedá požiadavkám uvedeným v bodoch 22 až 26 tohto rozsudku. Najmä sa zdá, že zo spisu, ktorý Súdnemu dvoru predložil vnútroštátny súd, a z písomných pripomienok rumunskej vlády vyplýva, že návrh ministerstva, ktorého cieľom je obmedziť právo voľného pohybu pána Jipu, vychádza výlučne z opatrenia repatriácie tejto osoby z územia Belgického kráľovstva z dôvodu, že táto sa v danom členskom štáte nachádzala v situácii „nezákonného pobytu“, bez akéhokoľvek osobitného posúdenia individuálneho správania dotknutej osoby alebo odvolania sa na ohrozenie, ktoré táto osoba môže predstavovať pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť. Okrem toho rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach spresňuje, že ani rozhodnutie belgických orgánov, ktorým bola nariadená repatriácia pána Jipu, nebolo založené na dôvodoch verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

28 V každom prípade je úlohou vnútroštátneho súdu uskutočniť nevyhnutné skúmanie v tomto ohľade na základe skutkových a právnych okolností, ktorými bol vo veci samej odôvodnený návrh ministerstva na obmedzenie práva pána Jipu na výstup.

29 V rámci toho posúdenia má vnútroštátny súd takisto určiť, či uvedené obmedzenie práva na výstup je vhodné na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sleduje a neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Z článku 27 ods. 2 smernice 2004/38 a z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že opatrenie obmedzujúce právo na voľný pohyb môže byť odôvodnené len vtedy, ak rešpektuje zásadu proporcionality (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 2. augusta 1993, Alluè a i., C-259/91, C-331/91 a C-332/91, Zb. s. I-4309, bod 15; zo 17. septembra 2002, Baumbast a R, C-413/99, Zb. s. I-7091, bod 91, ako aj z 26. novembra 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Zb. s. I-10981, bod 43).

30 Preto je potrebné odpovedať na prvú a druhú otázku, ako aj prvú časť tretej otázky, že článku 18 ES a článku 27 smernice 2004/38 neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje obmedziť právo štátneho príslušníka členského štátu cestovať na územie iného členského štátu najmä preto, že tento občan bol odtiaľ predtým repatriovaný z dôvodu, že sa nachádzal v situácii „nezákonného pobytu“, za podmienky, na jednej strane, že osobné správanie tohto štátneho príslušníka predstavuje skutočné, existujúce a dostatočne vážne ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti, a na druhej strane, že plánované obmedzujúce opatrenie je vhodné na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sleduje a neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Je úlohou vnútroštátneho súdu zistiť, či to tak je vo veci, ktorú prejednáva.

O trovách

31 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 (prvá komora) rozhodol takto:

Článku 18 ES a článku 27 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje obmedziť právo štátneho príslušníka členského štátu cestovať na územie iného členského štátu najmä preto, že tento občan bol odtiaľ predtým repatriovaný z dôvodu, že sa nachádzal v situácii „nezákonného pobytu“, za podmienky, na jednej strane, že osobné správanie tohto štátneho príslušníka predstavuje skutočné, existujúce

a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti, a na druhej strane, že plánované obmedzujúce opatrenie je vhodné na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sleduje, a neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Je úlohou vnútroštátneho súdu zistiť, či to tak je vo veci, ktorú prejednáva.

Podpisy