

**Vec C-718/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

27. september 2019

**Vnútroštátny súd:**

Cour constitutionnelle (predtým Cour d'arbitrage)

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

18. júl 2019

**Žalobkyne:**

Ordre des barreaux francophones et germanophone

Association pour le droit des Étrangers ASBL

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers  
ASBL

Ligue des Droits de l'Homme ASBL

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

**Žalovaná:**

Conseil des ministres

## I. Predmet konania

- 1 Dvoma samostatnými žalobami podali Ordre des barreaux francophones et germanophone (ďalej len „OBFG“) na jednej strane a nezisková organizácia „Association pour le droit des Étrangers“, nezisková organizácia „Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers“, nezisková organizácia „Ligue des Droits de l’Homme“ a nezisková organizácia „Vluchtelingenwerk Vlaanderen“ na druhej strane návrhy na vyhlásenie úplnej alebo čiastočnej neplatnosti loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l’ordre public et de la sécurité nationale (belgický zákon z 24. februára 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostovaní cudzincov s cieľom posilniť ochranu verejného poriadku a národnej bezpečnosti (uverejnený v *Moniteur belge* 19. apríla 2017, s. 51890) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/02/24/2017011464/juste>) (ďalej len „napadnutý zákon“). Tieto veci mali v uvedenom poradí spisové čísla 6749 a 6755 a boli spojené.
- 2 Napadnutý zákon mení a dopĺňa loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostovaní cudzincov) (uverejnený v *Moniteur belge* 31. decembra 1980, s. 14584), (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>) (ďalej len „zákon z 15. decembra 1980“).

## II. Napadnutý zákon

- 3 Cieľom zákona z 24. februára 2017 „je zabezpečiť koherentnejšiu a účinnejšiu politiku vyhostenia, najmä vtedy, keď je cieľom zabezpečiť verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť, pri súčasnom dodržaní základných práv dotknutých osôb“ (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 4). Konkrétne „ide o poskytnutie prostriedkov správnom orgánu, aby mohol v prípade, keď je ohrozený verejný poriadok alebo bezpečnosť, konať rýchlejšie a účinnejšie“ (*tamže*).
- 4 V dôvodovej správe sa uvádza:
 

„Na dosiahnutie týchto cieľov sa navrhuje:

  - hĺbkové prepracovanie režimu týkajúceho sa vrátenia a vyhostenia a jeho nahradenie samostatnými režimami v závislosti od okolností pobytu cudzinca,

- stanovenie transparentnejších, koherentnejších a účinnejších pravidiel zameraných na ochranu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti,
- stanovenie mechanizmu na minimalizáciu opakovaného prijatia opatrení vrátenia alebo vyhostenia,
- jasné určenie orgánov, ktoré sú pri hraničnej kontrole oprávnené prijímať rozhodnutia o odopretí vstupu a o zneplatnení alebo zrušení víz, a prípadov, kedy sú túto právomoc oprávnené vykonávať“ (*tamže*, s. 5).

5 Napadnutý zákon čiastočne preberá konkrétne tieto smernice:

- smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46),
- smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

### III. Predmetné ustanovenia

- 6 Napadnutý zákon mení a dopĺňa viaceré ustanovenia zákona z 15. decembra 1980. Cour constitutionnelle (Ústavný súd, Belgicko) rozhodol, že väčšina žalobných dôvodov vznesených proti tomuto zákonu nebola dôvodná, a teda žaloby o neplatnosť v tomto rozsahu zamietol. Domnieva sa však, že skôr, ako rozhodne o zostávajúcich žalobných dôvodoch, musí Súdny dvor požiadať o výklad ustanovení práva Únie. Preto prerušuje preskúmanie niektorých žalobných dôvodov, ktoré sa týkajú článkov 28, 29, 30, 31 a 32 napadnutého zákona.
- 7 Články 28, 29, 30, 31 a 32 napadnutého zákona vkladajú do zákona z 15. decembra 1980 články 44c až 44 g, ktorých ustanovenia znejú nasledovne:
- 8 Článok 44c:

„Kým plynie lehota uvedená v článku 44b, nemožno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka nútene vyhostiť.

Aby sa zabránilo akémukoľvek riziku úteku počas lehoty uvedenej v článku 44b, možno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka donútiť splniť preventívne opatrenia. Tieto opatrenia je oprávnený určiť kráľ prostredníctvom vyhlášky odsúhlasenej v Conseil des ministres (Rada ministrov, Belgicko) (ďalej len „Rada ministrov“).

9 Článok 44d:

„§ 1. Minister alebo ním poverená osoba prijme všetky opatrenia potrebné na vykonanie príkazu na opustenie územia v prípade, že:

1. občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi nebola poskytnutá žiadna lehota na opustenie územia Belgického kráľovstva,
2. občan Únie alebo jeho rodinný príslušník neopustil územie Belgického kráľovstva v lehote, ktorá mu bola poskytnutá,
3. pred uplynutím lehoty na opustenie územia Belgického kráľovstva občan Únie alebo jeho rodinný príslušník predstavuje riziko úteku, nedodrжал uložené preventívne opatrenia alebo predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.

§ 2. V prípade, že sa občan Únie alebo jeho rodinný príslušník proti svojmu vyhosteniu bráni alebo ak u neho existuje riziko, že bude pri jeho vyhostovaní nebezpečný, vykoná sa jeho nútený návrat, v prípade potreby s eskortou. Možno teda voči nemu použiť donucovacie prostriedky v súlade s článkami 1 a 37 loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (belgický zákon z 5. augusta 1992 o funkcii polície).

V prípade, že sa vyhostenie vykonáva vzdušnou cestou, opatrenia sa prijímú v súlade so všeobecnými pokynmi pre letecké vyhostenia, ktoré tvoria prílohu k rozhodnutiu 2004/573/ES.

§ 3. Kráľ prostredníctvom vyhlášky odsúhlasenej v Rade ministrov určí orgán poverený zabezpečením dohľadu nad nútenými návratmi a určí podmienky tohto dohľadu. Tento orgán je nezávislý od orgánov príslušných v oblasti vyhostenia“.

10 Článok 44e

„V prípade, že to okolnosti danej veci odôvodňujú, minister alebo ním poverená osoba môže vyhostenie dočasne odložiť. Dotknutú osobu o tom upovedomí.

Aby sa predišlo akémukoľvek riziku úteku, možno občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka donútiť splniť preventívne opatrenia. Tieto opatrenia je oprávnený určiť kráľ prostredníctvom vyhlášky odsúhlasenej v Rade ministrov.

Minister alebo ním poverená osoba môže v rovnakých prípadoch občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi nariadiť miesto pobytu na čas nevyhnutný na vykonanie tohto opatrenia“.

11 Článok 44f:

„§ 1. Ak si to vyžadujú dôvody verejného poriadku, národnej bezpečnosti alebo verejného zdravia a pokiaľ nemožno účinne uplatniť iné, miernejšie donucovacie opatrenia, možno občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na účely zabezpečenia výkonu opatrenia vyhostenia zaistiť na čas nevyhnutne potrebný na vykonanie tohto opatrenia, pričom doba zaistenia nesmie presiahnuť dva mesiace.

Minister alebo ním poverená osoba však môže dobu tohto zaistenia predĺžiť o dva mesiace v prípade, keď boli kroky potrebné na vyhostenie cudzinca podniknuté do siedmich pracovných dní od zaistenia občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, keď sa v nich pokračuje s náležitou starostlivosťou a keď naďalej existuje možnosť, že dotknutá osoba bude v primeranej lehote účinne vyhostená.

Po prvom predĺžení môže byť rozhodnutie o predĺžení doby zaistenia prijaté iba ministrom.

Po piatich mesiacoch musí byť občan Únie alebo jeho rodinný príslušník prepustený na slobodu. V prípade, ak si to vyžaduje zachovanie verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, možno zaistenie predĺžiť vždy o jeden mesiac, pričom však celková doba tohto zaistenia nesmie presiahnuť osem mesiacov.

§ 2. Občan Únie alebo jeho rodinný príslušník uvedený v odseku 1 môže proti rozhodnutiu o jeho zaistení podať opravný prostriedok podľa článku 71 a nasl.“.

## 12 Článok 44g:

„Tieto osoby nemožno zaistiť na mieste v zmysle článku 74/8 § 2:

1. maloletých občanov Únie bez sprievodu,
2. rodinných príslušníkov maloletých občanov Únie bez sprievodu,
3. rodiny občanov Únie v prípade, keď do nich patrí aspoň jeden maloletý.“

## IV. Žalobné dôvody a tvrdenia účastníkov konania

### 1. O článku 28 napadnutého zákona (článok 44c zákona z 15. decembra 1980)

- 13 Piaty žalobný dôvod vo veci č. 6749 je vo svojej prvej časti založený na porušení práva európskych občanov na voľný pohyb a ich slobody usadiť sa, ako aj smernice 2004/38, v tom rozsahu, že nie je dovolené, aby sa na občanov Európskej únie a cudzincov, ktorí majú rovnaké právne postavenie, uplatnili preventívne opatrenia na zabránenie rizika úteku. Subsidiárne OBFG tvrdí, že

napadnuté ustanovenie neobjektívuje riziko úteku jasnými kritériami. Uvádza, že pojmu „riziko úteku“ je v európskom práve daný presný význam, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, a že nie je prijateľné, aby sa s občanmi Únie a cudzincami, ktorí majú rovnaké právne postavenie, zaobchádzalo menej priaznivo ako s týmito štátnymi príslušníkmi.

Rada ministrov sa domnieva, že tento žalobný dôvod je neprípustný v rozsahu, v akom je založený na porušení slobody usadiť sa, pretože táto sloboda, ktorá je koncipovaná v kontexte európskeho práva, má za cieľ zabezpečiť pre podniky a samostatne zárobkovo činné osoby právo usadiť sa za rovnakých podmienok aké majú príslušníci daného štátu. Okrem toho uvádza, že žalobkyňa nevysvetlila, v čom bola táto sloboda údajne porušená.

Pokiaľ ide o pojem „riziko úteku“, Rada ministrov sa domnieva, že jeho uplatnenie v kontexte zadržania žiadateľov o azyl do času ich presunu do iného členského štátu nie je v prejednávacom kontexte použiteľné.

Žalobkyňa zdôrazňuje nejednoznačnosť zákona, pokiaľ ide o to, čo sa môže považovať za „preventívne opatrenia“, a trvá na tom, že keďže ich cieľom je predchádzať „riziku úteku“, v zásade sa týkajú obmedzenia práva na slobodný pohyb.

- 14 V druhej časti žalobkyňa tvrdí, že napadnuté ustanovenie porušuje základné právo na slobodu zaručené článkom 12 Constitution (belgická ústava, ďalej len „ústava“), článkom 5 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) a článkom 6 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), a slobodu pohybu a slobodu usadiť sa. Uvádza, že zadržanie európskeho občana alebo cudzinca, ktorý má rovnaké právne postavenie, nemožno odôvodniť „rizikom úteku“, pretože opatrenie vyhostenia voči nim nemožno prijať a ani vykonať z dôvodu ochrany priznanej článkom 39/79 zákona z 15. decembra 1980 a článkom 31 smernice 2004/38.

Rada ministrov tvrdí, že žalobkyňa nesprávne vykladá napadnuté ustanovenie, keď „preventívne opatrenia“ považuje za opatrenia spočívajúce v zadržaní. Uvádza, že opatrenia spočívajúce v zadržaní sú stanovené v inom ustanovení, a to v článku 44f zákona z 15. decembra 1980. Dodáva, že to, že v smernici 2004/38 chýba na tento účel povolenie, nedovoľuje vyvodiť záver, že členským štátom je formálne zakázané prijať preventívne opatrenia.

Žalobkyňa zdôrazňuje, že preventívne opatrenia sú nevyhnutne formou výkonu opatrenia vyhostenia, pretože ich cieľom je zabezpečiť práve jeho vykonanie. Pripomína, že takýto výkon je výslovne zakázaný.

- 15 V tretej časti žalobkyňa tvrdí, že napadnuté ustanovenie je v rozpore so zásadou delby moci, ktorá vyplýva z článkov 33, 34, 36, 37, 105 a 108 ústavy, pretože kráľovi zveruje právomoc v oblasti zadržania a alternatív zadržania, pri ktorých ide o opatrenia obmedzujúce právo na slobodu a voľný pohyb občanov Európskej únie a osôb, ktoré majú rovnaké právne postavenie.

Rada ministrov sa domnieva, že vzhľadom na to, že preventívne opatrenia nie sú obmedzeniami slobody pohybu, môžu byť delegované na kráľa.

## **2. O článku 29 napadnutého zákona (článok 44d zákona z 15. decembra 1980)**

- 16 Šiesty žalobný dôvod vo veci č. 6749 je vo svojej prvej časti založený na porušení článku 31 ods. 2 smernice 2004/38 v tom rozsahu, že toto ustanovenie smernice nedovoľuje vykonať nútené vyhostenie občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka a pozbaviť tohto cudzinca ochrany pred núteným vyhostením počas lehoty na podanie opravného prostriedku a počas jeho preskúmania inak než zo zásadne dôležitých dôvodov verejnej bezpečnosti podľa článku 28 ods. 3 smernice. Žalobkyňa uvádza, že napadnuté ustanovenie naopak ministromi alebo ním poverenej osobe dovoľuje vykonať príkaz na opustenie územia z iných dôvodov.

Rada ministrov sa domnieva, že treba zohľadniť článok 39/79 zákona z 15. decembra 1980, podľa ktorého môže správny orgán vykonať nútené vyhostenie európskeho občana alebo jeho rodinného príslušníka v období, kým sa skúma opravný prostriedok, ktorý tento proti rozhodnutiu o ukončení práva na pobyt podal, iba zo zásadne dôležitých dôvodov národnej bezpečnosti.

Žalobkyňa tvrdí, že s výkladom, ktorý navrhuje Rada ministrov, nemožno súhlasiť, pretože je zjavne v rozpore so znením zákona.

## **3. O článku 31 napadnutého zákona (článok 44f zákona z 15. decembra 1980)**

- 17 Ôsmy žalobný dôvod vo veci č. 6749 je založený na porušení článku 12 ústavy v spojení s článkom 5 EDLP, s článkom 6 Charty, so slobodou pohybu a so slobodou usadiť sa, a s potrebným účinkom smernice 2004/38. OBFG proti článku 31 napadnutého zákona namieta na jednej strane to, že tento stanovuje dvojmesačnú dobu zadržania, ktorá sa javí ako neprimerane dlhá, keďže ide len o vyhostenie osoby do iného členského štátu (prvá časť), a na druhej strane to, že nestanovuje jasné kritériá umožňujúce určiť dobu, ktorá je na vykonanie opatrenia nevyhnutne potrebná (druhá časť).

Rada ministrov tvrdí, že vzhľadom na podrobný výpočet prípadov, kedy možno cudzinca zadržať, napadnuté hmotnoprávne a procesné ustanovenia spĺňajú požiadavky vyplývajúce z článku 5 ods. 1 písm. f) Európskeho dohovoru o ľudských právach. Spresňuje, že to, že opatrenie sa nevyhnutne uplatní v dobrej viere, vyplýva z výslovnej podmienky, že toto opatrenie nemôže trvať dlhšie než nevyhnutne potrebný čas, takže maximálna dvojmesačná lehota nie je ani pravidlom, ani splnomocnením na povolenie zadržania na túto dobu vo všetkých prípadoch.

Žalobkyňa tvrdí, že Rada ministrov nezohľadnila osobitosti vlastné občanom Únie, ako to, že títo majú základné právo sa v rámci Únie voľne pohybovať, to, že tento pohyb sa musí uľahčiť, atď.

**4. O článkoch 28 až 32 napadnutého zákona (článok 44c až 44g zákona z 15. decembra 1980)**

- 18 Deviaty žalobný dôvod vo veci č. 6749 je vo svojej prvej časti založený aj na porušení článkov 28 až 32 napadnutého zákona, slobody pohybu a slobody usadiť sa a smernice 2004/38 v tom rozsahu, že tieto texty nedovoľujú, aby sa na občanov Európskej únie a cudzincov, ktorí majú rovnaké právne postavenie, uplatnili preventívne opatrenia na predchádzanie riziku úteku. Subsidiárne OBFG tvrdí, že aj keby sa malo uznať, že uvedená smernica takéto preventívne opatrenia povoľuje, bolo by treba konštatovať, že napadnuté ustanovenia sú nezákonné, pretože riziko úteku nie je objektívne vymedzené zákonnými kritériami. Uvádza, že pojem „riziko úteku“ má v práve Únie osobitný význam vo vzťahu k cudzincom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Tvrdí, že nie je odôvodniteľné, aby sa s európskymi občanmi a s cudzincami, ktorí majú rovnaké právne postavenie, zaobchádzalo ako so štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

Rada ministrov odkazuje na argumentáciu, ktorú uviedla v odpovedi na prvú časť piateho žalobného dôvodu.

- 19 V druhej časti je žalobný dôvod založený na porušení článku 22 ústavy v spojení s článkami 17 a 23 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, s článkom 8 EDLP, s článkami 7 a 33 Charty a s článkami 27 a 28 smernice 2004/38 v tom rozsahu, že napadnuté ustanovenia používajú na odôvodnenie rozhodnutia o ukončení práva na pobyt a príkazu na opustenie územia príliš nepresné, nejednoznačné a nejasné pojmy, ako sú „dôvody verejného poriadku, národnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“, „závažné dôvody verejnej politiky alebo národnej bezpečnosti“, „zásadne dôležité dôvody národnej bezpečnosti“.

Rada ministrov nerozumie, ako mohol zákonodarca porušiť články 27 a 28 smernice 2004/38, keď napadnutý zákon má rovnaké znenie ako táto smernica.

- 20 Vo svojej tretej časti je tento žalobný dôvod založený na porušení zásady del'by moci, ktorá vyplýva z článkov 33, 34, 36, 37, 105 a 108 ústavy. OBFG uvádza, že opatrenia spočívajúce v zadržaní a alternatívy zadržania obmedzujú právo na slobodu a na voľný pohyb občanov Európskej únie a cudzincov, ktorí majú rovnaké právne postavenie.

Rada ministrov odkazuje na svoju argumentáciu uvedenú v odpovedi na piaty žalobný dôvod v jeho tretej časti a na siedmy žalobný dôvod.

- 21 Desiaty žalobný dôvod vo veci č. 6749 je v jeho prvých troch častiach založený na tom, že článok 33 napadnutého zákona porušuje slobody pohybu a usadenia sa európskych občanov, ako aj potrebný účinok smernice 2004/38 tým, že povoľuje automatické prijatie zákazu vstupu ako právny dôsledok príkazu na opustenie územia z dôvodov verejného poriadku (prvá časť), tým, že povoľuje prijatie zákazu vstupu na dobu viac ako päť rokov, ak občan Únie alebo jeho rodinný príslušník predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť, čo platí vždy, keď sa voči dotknutému cudzincovi vydá príkaz na

opustenie územia (druhá časť), a tým, že ministromi alebo ním poverenej osobe dovoľuje prijať zákaz vstupu na niekoľko rokov bez toho, aby ho museli odôvodniť konkrétnymi a presnými skutočnosťami, na základe ktorých možno usúdiť, že dotknutý cudzinec bude naďalej predstavovať vážnu hrozbu pre jeden zo základných záujmov spoločnosti (tretia časť).

Rada ministrov sa domnieva, že žalobný dôvod je neprípustný v rozsahu, v akom je založený na porušení slobody usadiť sa, ako aj v rozsahu, v akom je založený na porušení potrebného účinku smernice 2004/38, pretože žalobkyňa neuvádza ustanovenia smernice, ktoré sú údajne porušené.

Domnieva sa, že žalobkyňa nesprávne vykladá napadnuté ustanovenie, pretože toto ustanovenie stanovuje možnosť vydať zákaz vstupu, a nie povinnosť tak urobiť, takže nemožno tvrdiť, že by napadnuté ustanovenie povoľovalo zákaz vstupu prijať automaticky. Tvrdí, že nie je pravda, že ministromi alebo ním poverenej osobe sa povoľuje prijať zákaz vstupu na viac ako päť rokov vo všetkých prípadoch bez toho, aby túto dobu odôvodnili inak ako tými istými zisteniami, ktoré ich viedli k prijatiu príkazu na opustenie územia. Spresňuje, že citovaná smernica stanovuje, že zákaz vstupu možno prijať voči európskemu občanovi alebo jeho rodinným príslušníkom z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Nakoniec dodáva, že správny orgán vykonáva individuálne preskúmanie každého rozhodnutia v správnom konaní a z toho vyvodzuje prípadné porušenie zásady proporcionality, ktoré nevyplýva z napadnutého zákona, ale z jeho uplatnenia príslušným orgánom.

Žalobkyňa sa domnieva, že výklad napadnutého ustanovenia Radou ministrov nie je samozrejмый a že obsahuje nejednoznačnosť, ktorá svedčí o nejasnosti o uplatniteľných prahových hodnotách, ako aj o rozsahu pojmov použitých v zákone. Uvádza tiež, že zastávanie tejto pozície Radou ministrov odporuje článku 27 ods. 2 druhému pododseku smernice 2004/38 a judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

- 22 Desiaty žalobný dôvod je vo svojej štvrtej časti založený na porušení článkov 10, 11 a 191 ústavy v spojení s článkom 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, s článkom 14 EDĽP, s článkom 1 dvanásteho dodatkového protokolu EDĽP a s článkami 20 a 21 Charty. OBFG sa domnieva, že napadnuté ustanovenie vytvára diskrimináciu medzi občanmi Únie a štátnymi príslušníkmi tretích krajín, v prípade ktorých článok 74/11 zákona z 15. decembra 1980 bráni tomu, aby všetky tie dôvody verejného poriadku, ktoré by mohli byť základom pre rozhodnutie o ukončení práva na pobyt alebo pre príkaz na opustenie územia, mohli byť základom aj pre zákaz vstupu na päť rokov.

Rada ministrov tvrdí, že žalobkyňa zákon vykladá nesprávne a že ňou uvádzaný rozdiel v zaobchádzaní neexistuje. Odkazuje na článok 74/11 §1 ods. 4 zákona z 15. decembra 1980.

Žalobkyňa konštatuje, že Rada ministrov skrýva skutočnosť, že článok 74/11 zákona z 15. decembra 1980 bráni tomu, aby všetky tie dôvody verejného poriadku, ktoré by mohli byť základom pre rozhodnutie o ukončení pobytu alebo pre príkaz na opustenie územia, mohli byť tiež základom pre zákaz vstupu na viac ako päť rokov. Pripomína, že toto ustanovenie na účely uplatnenia zákazu vstupu na viac ako päť rokov vyžaduje vyšší prah závažnosti, ako je ten, ktorý sa vyžaduje na vydanie príkazu na opustenie územia, zatiaľ čo v prípade občanov Európskej únie je orgán oprávnený vydať príkaz na opustenie územia a zákaz vstupu na viac ako päť rokov z rovnakých dôvodov.

- 23 Žalobkyne vo veci č. 6755 zakladajú štyridsiaty siedmy žalobný dôvod na tom, že články 28 až 31 napadnutého zákona porušujú články 10 a 11 ústavy v ich prípadnom spojení s článkami 20 a 21 ZFEÚ a so zásadou právnej istoty. Tvrdia, že napadnuté ustanovenia splnomocňujú kráľa v rozpore s vyššie uvedenými ustanoveniami dohovoru na zavedenie obmedzení voľného pohybu občanov Únie, ktoré nie sú stanovené v smernici 2004/38; navyše toto ustanovenie vytvára neodôvodnený rozdiel medzi občanmi Únie a ich rodinnými príslušníkmi, ktorí sú dotknutí opatreniami prijatými na základe článku 44c zákona z 15. decembra 1980, a ostatnými občanmi Únie a ich rodinnými príslušníkmi, v tom rozsahu, že kritérium „rizika úteku“ nie je v zákone definované (prvá časť). Napadnuté články 29 a 31 sú v rozpore so zásadou zákonnosti v tom, že kráľa splnomocňujú na prijatie opatrení obmedzujúcich osobnú slobodu (druhá časť). Nakoniec, žalobkyne majú výhrady voči právnej neistote, pretože nie je isté, či už možno prijať opatrenia voči občanom Únie a ich rodinným príslušníkom, pri ktorých hrozí útek, pokiaľ ešte nebola prijatá žiadna vykonávacia vyhláška. Presnejšie, títo nemajú ako vedieť, ktoré ustanovenia sa uplatnia v prípade „rizika úteku“: opatrenia určené kráľom alebo opatrenia prijaté zo strany Office des étrangers (Cudzinecký úrad, Belgicko) na základe zákona (tretia časť).

Rada ministrov poznamenáva, že napadnuté ustanovenia sa podľa ich definície netýkajú občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí podľa smernice 2004/38 nemôžu požívať ochranu proti vyhosteniu a ktorých právo na voľný pohyb podlieha obmedzeniam v zmysle článku 21 ZFEÚ. Takisto uvádza, že definícia „rizika úteku“ uvedená v článku 1 bode 11 zákona z 15. decembra 1980 sa uplatňuje nielen na štátnych príslušníkov tretích krajín, ale aj na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov. Okrem toho z prípravných prác vyplýva, že opatrenia, ktoré môže kráľ prijať, nemôžu mať za následok obmedzenie slobôd. Rada ministrov odkazuje na opatrenia uvedené v článku 110m kráľovskej vyhlášky z 8. októbra 1981. Nakoniec Rada ministrov konštatuje, že článok 44d zákona z 15. decembra 1980 podmieňuje uplatnenie týchto opatrení jasnými obmedzeniami, takže neexistuje žiadna právna neistota.

- 24 Žalobkyne vo veci č. 6755 zakladajú štyridsiaty ôsmy žalobný dôvod na tom, že články 28 až 31 napadnutého zákona porušujú články 10 a 11 ústavy v spojení s článkom 5 EDĽP a s článkom 6 a článkom 52 ods. 3 Charty. Tvrdia, že napadnuté ustanovenia dostatočne nespresňujú „riziko úteku“. Definícia uvedená v článku 1 bode 11 zákona z 15. decembra 1980 sa podľa nich uplatňuje len na

štátnych príslušníkov tretích krajín a okrem toho nedefinuje, čo sa rozumie pod „objektívnymi a vážnymi skutočnosťami“, ktoré sa v nej uvádzajú. Ďalej, napadnuté články 28 a 30 zavádzajú rozdielne zaobchádzanie medzi občanmi Únie a ich rodinnými príslušníkmi, ktorým môžu byť v prípade rizika úteku uložené preventívne opatrenia, a ostatnými cudzincami.

Rada ministrov sa domnieva, že napadnuté ustanovenia poskytujú dostatočnú ochranu proti svojvôli. Osoba poverená príslušným štátnym tajomníkom musí skôr, ako sa môže odvolať na riziko úteku, vychádzať z objektívnych a vážnych skutočností a rozhodnutie možno napadnúť žalobou o neplatnosť na Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko).

- 25 Žalobkyne vo veci č. 6755 zakladajú päťdesiaty žalobný dôvod na tom, že články 28 až 31 napadnutého zákona porušujú články 10 až 11 ústavy v ich prípadnom spojení s článkami 5 a 13 EDĽP a s článkom 2 štvrtého dodatkového protokolu k tomuto dohovoru. Tvrdia, že napadnuté ustanovenia nie sú dostatočne zrozumiteľné, presné a predvídateľné, aby sa predišlo akémukoľvek riziku svojvôle, presnejšie v tom zmysle, že pojem „riziko úteku“ je veľmi vážny. Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) v rámci svojho preskúmania zákonnosti podľa nich neskúma aktuálnu situáciu žalobcu, takže toto preskúmanie nepredstavuje účinný právny prostriedok nápravy a nespĺňa vyššie uvedené ustanovenia dohovoru (prvá časť). Navyše, článok 21 smernice 2004/38 nedovoľuje vyhostiť občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, keď konanie ešte prebieha (druhá časť). Nakoniec, možná doba zadržania občanov Únie a ich rodinných príslušníkov je podľa nich neprimeraná a dochádza k neopodstatnenej rovnosti v zaobchádzaní s občanmi Únie a so štátnymi príslušníkmi tretích krajín (tretia časť).

Rada ministrov najprv pripomína, že článok 5 EDĽP sa neuplatňuje na opatrenia, ktorých dôsledkom je jednoduché obmedzenie slobody. Okrem iného v tejto súvislosti tvrdí, že nejde o pozbavenie slobody, keďže zákon z 15. decembra 1980 na tieto účely používa pojmy „zaistenie“ alebo „zadržanie“. Povinnosť zdržiavať sa na konkrétnom mieste podľa nej nemá za následok žiadne pozbavenie slobody, takže článok 5 EDĽP nie je uplatniteľný. Navyše je možné podať opravný prostriedok na Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) a v prípade protiprávneho zásahu do subjektívneho práva možno podať aj návrh na nariadenie predbežného opatrenia na civilný súd. Nakoniec Rada ministrov tvrdí, že opatrenie spĺňa požiadavky článku 2 štvrtého dodatkového protokolu k vyššie uvedenému dohovoru. Navyše, článok 44f zákona z 15. decembra 1980 výslovne stanovuje výnimočnú možnosť pozbavenia slobody, takže ostatné preventívne opatrenia už podľa definície nemajú povahu pozbavenia slobody. Tento článok 44f stanovuje rýchly opravný prostriedok na súd, takže požiadavky uvedené v ustanoveniach dohovoru sú dodržané. Ostatné preventívne opatrenia možno uložiť len vtedy, keď sa rozhodnutie o odmietnutí alebo o odňatí práva na pobyt stane právoplatným. Pokiaľ ide o druhú časť, Rada ministrov odkazuje na článok 39/79 zákona z 15. decembra 1980, z ktorého vyplýva, že napadnuté rozhodnutie má vo všeobecnosti odkladný účinok a spĺňa požiadavky smernice

2004/38. Pokiaľ ide o tretiu časť, Rada ministrov sa domnieva, že zákonodarca stanovil dostatočné záruky na zabránenie porušenia článku 5 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

## V. Posúdenie vnútroštátneho súdu

### *O článkoch 28 až 31 napadnutého zákona (články 44c až 44f zákona z 15. decembra 1980)*

- 26 Dôvodová správa k tejto časti napadnutého zákona uvádza, že tieto ustanovenia „umožňujú v záujme transparentnosti a právnej istoty ozrejmiť opatrenia, ktoré môžu byť voči občanom Európskej únie a ich rodinným príslušníkom prijaté s cieľom zabezpečiť ich vyhostenie z územia Belgického kráľovstva“, že „majú za cieľ zabezpečiť účinnú politiku vyhostenia občanov Únie a ich rodinných príslušníkov humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti“, a že „cieľom je zaručiť občanom Únie a ich rodinným príslušníkom režim vyhostenia, ktorý nie je menej výhodný ako režim, ktorý sa vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín“ (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 37-38; DOC 54-2215/003, s. 4).
- 27 Vnútroštátny súd tieto žalobné dôvody skúma v ich zoskupení do tohto poradia:
- „preventívne opatrenia“ určené na predchádzanie „riziku úteku“,
  - nútené vyhostenie pred uplynutím lehoty,
  - zadržanie a opatrenia, ktoré sú alternatívou zadržania.

#### *1 „Preventívne opatrenia“ a „riziko úteku“*

- 28 Článok 44c vložený do zákona z 15. decembra 1980 článkom 28 napadnutého zákona stanovuje, že „preventívne opatrenia“ možno občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi uložiť v prípade, že voči nemu bol vydaný príkaz na opustenie územia, ešte pred uplynutím lehoty, v ktorej je tento povinný opustiť územie Belgického kráľovstva, aby „sa zabránilo akémukoľvek riziku úteku“. Článok 44d vložený do zákona z 15. decembra 1980 článkom 29 napadnutého zákona vo svojom § 1 bode 3 stanovuje, že minister alebo ním poverená osoba prijme všetky opatrenia potrebné na vykonanie príkazu na opustenie územia v prípade, okrem iného, keď dotknutý cudzinec nedodrжал uložené preventívne opatrenia. Článok 44e vložený do zákona z 15. decembra 1980 článkom 30 napadnutého zákona stanovuje, že „aby sa predišlo akémukoľvek riziku úteku“, možno „preventívne opatrenia“ vo vzťahu k občanovi Únie alebo jeho rodinnému príslušníkovi uložiť vtedy, keď po uplynutí lehoty alebo v prípade neexistencie lehoty dôjde k dočasnému odloženiu núteného vyhostenia ministrom alebo ním poverenou osobou. Články 44c a 44e splnomocňujú kráľa, aby tieto preventívne opatrenia stanovil vyhláškou odsúhlasenou v Rade ministrov. Článok 44e ďalej

stanovuje, že minister alebo ním poverená osoba môže dotknutej osobe nariadiť miesto pobytu na dobu výkonu tohto opatrenia.

- 29 Žalobkyne tvrdia najmä to, že článok 44c zákona z 15. decembra 1980 porušuje články 10 a 11 ústavy v spojení s citovanou smernicou 2004/38, s právom na voľný pohyb európskych občanov a s článkami 105 a 108 ústavy, pretože európske právo nedovoľuje, aby boli preventívne opatrenia s cieľom vyhnúť sa riziku úteku občanom Únie a ich rodinným príslušníkom uložené počas lehoty poskytnutej na opustenie územia.
- 30 Smernica „o návrate“, ktorá nie je uplatniteľná na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ale na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, stanovuje, že členské štáty môžu cudzincom, voči ktorým bol vydaný príkaz na opustenie územia, uložiť určité povinnosti „s cieľom vyhnúť sa riziku úteku“ (článok 7). Tieto povinnosti môžu spočívať v pravidelnom hlásení sa príslušným orgánom, v zložení primeranej finančnej zábezpeky, v odovzdaní dokladov alebo v zdržiavaní sa na určitom mieste. Článok 3 ods. 7 tej istej smernice definuje pojem „riziko úteku“ tak, že to je „existencia dôvodov, ktoré vychádzajú z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade sa domnievať, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť“.

Naproti tomu smernica 2004/38, ktorá sa uplatňuje na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, neobsahuje ustanovenie týkajúce sa opatrení, ktoré by mohli byť vo vzťahu k týmto cudzincom prijaté, aby sa predišlo riziku úteku počas lehoty, ktorá im je poskytnutá na opustenie územia, keď sa na nich vzťahuje rozhodnutie o odňatí práva na pobyt.

- 31 Dôvodová správa k napadnutým ustanoveniam uvádza:

«Tieto nové pravidlá nie sú transpozíciou smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (takzvaná „smernica o „návrate““), avšak do veľkej miery z nej vychádzajú.

V tejto súvislosti Súdny dvor Európskej únie vo svojom uznesení z 10. februára 2004 („vec *Mavrona*“, C-85/03, bod 20), rozhodol, že vnútroštátnemu zákonodarcovi sa nezakazuje, aby pre určitú kategóriu situácií alebo osôb stanovil pravidlá vychádzajúce z ustanovení určitej smernice, ktorá tieto situácie alebo osoby do svojej pôsobnosti nezahŕňa, pokiaľ sa to javí vhodné a pokiaľ tomu nebráni žiadne iné ustanovenie práva Spoločenstva.

Cieľom je zaručiť občanom Únie a ich rodinným príslušníkom režim vyhostenia, ktorý nie je menej výhodný ako režim, ktorý sa vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín.

Tieto nové články stanovujú, že ak občan Únie alebo jeho rodinný príslušník rozhodnutie dobrovoľne nesplní, minister alebo ním poverená osoba vykoná jeho vyhostenie. To isté platí v prípade, ak občan Únie alebo jeho rodinný príslušník predstavuje riziko úteku alebo ak nedodrží preventívne opatrenia, ktoré mu boli uložené, alebo ak predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť, a to aj keď lehota, ktorá mu bola na dobrovoľné opustenie územia Belgického kráľovstva poskytnutá, ešte neuplynula» (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54 – 2215/001, s. 38*).

Ďalej sa tiež spresňuje, že nariadenie miesta pobytu je výslovne stanovené zákonom, pretože jedine zákonodarca môže stanoviť opatrenie obmedzujúce slobodu pohybu (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54 – 2215/001, s. 38*). Rada ministrov z toho vyvodzuje, že ostatné „preventívne opatrenia“, ktoré je kráľ oprávnený určiť, nemôžu mať za cieľ alebo za následok obmedzenie slobody pohybu dotknutých osôb.

- 32 Predmetné preventívne opatrenia sa bez ohľadu na ich povahu nevyhnutne dotýkajú práv a slobôd dotknutého občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, pretože ich cieľom je práve predísť jeho úteku, čo môže zabrániť tomu, aby prípadne odišiel do iného členského štátu, a v konečnom dôsledku tomu, že sa zabezpečí jeho nútený odchod z územia Belgicka.
- 33 Vo svojom uznesení vo veci *Mavrona*, na ktoré odkazujú prípravné práce citované v bode 31, Súdny dvor rozhodol, že ak neexistuje harmonizácia práva Únie týkajúca sa jednej kategórie osôb vykonávajúcich samostatne zárobkovú činnosť, a to komisionárov, vnútroštátny zákonodarca môže na ochranu tejto kategórie stanoviť vhodné pravidlá založené na ustanoveniach určitej smernice týkajúcej sa inej kategórie samostatne zárobkovo činných osôb, t. j. obchodných zástupcov, pokiaľ tomu nebráni žiadne iné ustanovenie práva Únie (uznesenie z 10. februára 2004, *Mavrona*, C-85/03, EU:C:2004:83, bod 20). Nezdá sa, že by z toho bolo možné vyvodiť, že obmedzenia základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín dovolené smernicou, ktorá sa výslovne týka ich situácie, možno analogicky uplatniť na občanov Európskej únie, pretože smernica, ktorá je na ich situáciu uplatniteľná, tieto obmedzenia nestanovuje.
- 34 Súdny dvor okrem toho rozhodol, že:
- „Smernice 2004/38 a 2008/115 nebránia tomu, aby rozhodnutie o návrate občana Únie, o aké ide vo veci samej, prijímali tie isté orgány a v rámci toho istého konania ako rozhodnutie o návrate štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území daného štátu, upravené v článku 6 ods. 1 smernice 2008/115, pod podmienkou, že sa uplatňujú opatrenia na prebratie smernice 2004/38, ktoré sú priaznivejšie pre uvedeného občana Únie“ (rozsudok zo 14. septembra 2017, *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, bod 56).
- 35 Napadnuté ustanovenie nemá za cieľ určiť orgán, ktorý je príslušný na vydanie rozhodnutia o návrate európskeho štátneho príslušníka alebo jeho rodinného

príslušníka. Nejde ani o procesné ustanovenie. Zdá sa teda, že uvažovanie v rozsudku Petrea nemožno prebrať analogicky, pretože v prejednávanej veci ide o obmedzenia základných práv európskych občanov a cudzincov, ktorí majú rovnaké právne postavenie, ktoré nie sú stanovené v smernici uplatniteľnej na ich situáciu.

- 36 Z uvedeného vyplýva, že existujú pochybnosti o tom, či sú ustanovenia smernice 2008/115 týkajúce sa preventívnych opatrení v prípade vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny analogicky uplatniteľné na európskych občanov.
- 37 Pred rozhodnutím vo veci samej, pokiaľ ide o článok 44c ods. 2, článok 44d § 1 bod 3 a článok 44e ods. 2 zákona z 15. decembra 1980, ktoré boli vložené článkami 28, 29 a 30 napadnutého zákona, treba Súdnemu dvoru položiť prvú prejudiciálnu otázku, ktorá je obsiahnutá vo výroku.

### **2. Nútené vyhostenie pred uplynutím lehoty**

- 38 Článok 44d vložený do zákona z 15. decembra 1980 článkom 29 napadnutého zákona, umožňuje ministrovi alebo ním poverenej osobe prijať „všetky opatrenia potrebné na vykonanie príkazu na opustenie územia“ v prípade, keď na to nebola poskytnutá žiadna lehota, keď dotknutá osoba neopustila územie v poskytnutej lehote a keď pred uplynutím lehoty táto nedodrжала preventívne opatrenia, ktorých cieľom je zabrániť riziku úteku, alebo ak predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.
- 39 Preskúmanie tohto ustanovenia treba až do odpovede Súdného dvora prerušiť v rozsahu, v akom sa ním stanovuje možnosť, aby sa pred uplynutím lehoty vykonal príkaz na opustenie územia vydaný voči cudzincovi, ktorý nedodrжал uložené preventívne opatrenia.

### **3. Zadržanie a opatrenia, ktoré sú alternatívou zadržania**

- 40 Článok 44f zákona z 15. decembra 1980 vložený článkom 31 napadnutého zákona umožňuje zaistiť občanov Únie a ich rodinných príslušníkov s cieľom zabezpečiť výkon opatrenia vyhostenia, a to na prísne nevyhnutný čas na vykonanie tohto opatrenia. Zaistenie je v zásade obmedzené na dva mesiace, ale môže byť po prvýkrát predĺžené ministrom alebo ním poverenou osobou o dobu dvoch mesiacov. Ďalšie predĺženie môže vykonať len minister. Dotknutá osoba musí byť prepustená na slobodu po piatich mesiacoch, okrem prípadov, keď si ochrana verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti vyžadujú, aby sa v zaistení pokračovalo. V takom prípade je celková doba zaistenia obmedzená na osem mesiacov.
- 41 Žalobkyne proti tomuto ustanoveniu namietajú to, že stanovuje doby zaistenia, ktoré sú príliš dlhé, a teda neprimerané, a že nestanovuje jasné kritériá umožňujúce objektívne určiť čas potrebný na vykonanie opatrenia a toho, v čom

spočíva starostlivé zaobchádzanie zo strany orgánu povereného výkonom opatrenia.

- 42 Napadnuté ustanovenie preberá pre občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov režim stanovený pre štátnych príslušníkov tretích krajín článkom 74/5 § 3 zákona z 15. decembra 1980. Zavádza tak zaobchádzanie s občanmi Únie a s ich rodinnými príslušníkmi, ktoré je rovnaké ako so všetkými ostatnými cudzincami, kým sa čaká na vyhostenie do ktoréhokoľvek štátu vo svete, predovšetkým pokiaľ ide o maximálnu dobu zadržania s cieľom vyhostenia.
- 43 Hoci článok 5 ods. 1 písm. f) EDLP nebráni tomu, aby bol cudzinec zaistený na určitom mieste na účely jeho núteného vyhostenia z územia v prípade, keď tento nespĺnil príkaz na opustenie územia, zadržanie je z hľadiska tohto ustanovenia odôvodnené iba pod podmienkou, že vo vyhostovacom konaní sa postupuje s náležitou starostlivosťou (ESLP, 4. apríl 2017, *Thimothawes v. Belgicko*, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 60). Okrem toho sa nastoľuje otázka, či je článok 44f § 1 ods. 2 až 4 zákona z 15. decembra 1980, ktorý bol vložený článkom 31 napadnutého zákona z 24. februára 2017, zlučiteľný so slobodou pohybu, ktorú občanom Únie a ich rodinným príslušníkom zaručujú články 20 a 21 ZFEÚ a ustanovenia smernice 2004/38, z ktorých možno vyvodiť, že doba zaistenia je obmedzená na čas nevyhnutne potrebný na vykonanie opatrenia vyhostenia. Aj keď článok 44f zákona z 15. decembra 1980, ktorý bol napadnutým ustanovením vložený, výslovne spresňuje, že zaistenie nemôže presiahnuť čas nevyhnutne potrebný na vykonanie opatrenia, je v ňom stanovené, že ho možno predĺžiť až na osem mesiacov na účely zorganizovania a vykonania prevozu občana Európskej únie alebo jeho rodinného príslušníka do štátu, ktorého je táto osoba štátnym príslušníkom alebo v ktorom má právo na pobyt ako rodinný príslušník štátneho príslušníka. Okrem toho neobsahuje žiadne spresnenie v súvislosti s krokmi, ktoré musí orgán na účely vyhostenia cudzinca do inej krajiny Únie podniknúť.
- 44 Pred rozhodnutím vo veci samej, pokiaľ ide o článok 44f § 1 ods. 2 až 4 zákona z 15. decembra 1980, ktorý bol vložený článkom 31 napadnutého zákona, treba Súdnu dvoru položiť druhú prejudiciálnu otázku, ktorá je obsiahnutá vo výroku.

## VI. Prejudiciálne otázky

1. Má sa právo Únie a presnejšie články 20 a 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a smernica 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) č. 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“, vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných

príslušníkov uplatňuje ustanovenia podobné tým, ktorými sa vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín preberá článok 7 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 „o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území“, t. j. ustanovenia, ktoré dovoľujú donútiť občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka, aby dodržal preventívne opatrenia s cieľom zabrániť akémukoľvek riziku úteku, kým plynie lehota, ktorá mu bola poskytnutá na opustenie územia v nadväznosti na prijatie rozhodnutia o ukončení práva na pobyt z dôvodov verejného poriadku, alebo kým plynie predĺženie tejto lehoty?

2. Má sa právo Únie a presnejšie články 20 a 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a smernica 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“ vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí nespĺnili rozhodnutie o ukončení práva na pobyt prijaté z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, uplatňuje rovnaké ustanovenie, aké sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín v tej istej situácii, pokiaľ ide o maximálnu dobu zadržania na účely vyhostenia, t. j. osem mesiacov?