

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 1977, Regina proti Pierre Bouchereau, věc 30/77, Recueil 1977, s. 01999¹

Klíčová slova:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Marlborough Street Magistrates' Court, Londýn – Veřejný pořádek

Předmět:

Rozhodnutí o předběžné otázce o výkladu článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví (Úř. věst., 4. 4. 1964, s. 850)

Skutkové okolnosti:

Skutkový základ

Předkládací rozsudek a písemná vyjádření předložená na základě článku 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS mohou být shrnuty takto:

I— Skutkový stav a řízení

1. Dne 9. června 1976 byl předveden před Marlborough Street Magistrates' Court pracovník francouzské státní příslušnosti obviněný z nezákonného přechovávání omamných látek. Dne 7. ledna 1976 byl jiným londýnským soudem uznán vinným z téhož trestného činu poprvé.

Marlborough Street Magistrates' Court se poté, co Bouchereau uznal svoji vinnu, rozhodl doporučit státnímu tajemníkovi, aby byl Bouchereau vyhoštěn podle čl. 6 odst. 1 zákona o přistěhovalectví z roku 1971 (Immigration Act 1971). Takové doporučení (recommendation for deportation) není pro státního tajemníka závazné, ale je předběžnou podmínkou, na základě které je státní tajemník oprávněn rozhodnout o vyhoštění. Ve skutečnosti je většina doporučení učiněných soudem provedena.

Podle anglického práva před vydáním doporučení na vyhoštění musí být obžalovanému doručeno písemné oznámení informující ho o jeho právech spojených se statutem cizího státního příslušníka. Po skončení řízení, které následovalo po oznámení, účastníci řízení vznesli určité otázky týkající se výkladu práva Společenství, které vedly Marlborough Street Court k tomu, aby požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o těchto předběžných otázkách:

„1. Představuje doporučení na vyhoštění vydané vnitrostátním soudem členského státu výkonnému orgánu tohoto státu (takové doporučení má přesvědčovací povahu, avšak není pro orgán výkonné moci závazné) „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221/EHS?

¹ Jednací jazyk: angličtina

2. Znamená znění čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221/EHS, podle kterého předchozí odsouzení pro trestný čin „samo o sobě“ neodůvodňuje přijetí opatření veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, že předchozí odsouzení za trestný čin se vezmou v úvahu, pouze pokud svědčí o sklonu jednat v současnosti nebo budoucnosti způsobem, který odporuje veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti; popřípadě, jaký význam je třeba přisoudit výrazu „samo o sobě“ v čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221/EHS?
3. Je třeba vykládat výraz „veřejný pořádek“ v čl. 48 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, který má odůvodnit omezení práv přiznaných článkem 48,
 - a) jako výraz, který zahrnuje státní důvody, i když není na místě obávat se ohrožení veřejného klidu a veřejného pořádku; nebo
 - b) v užším smyslu jako výraz, který zahrnuje pod pojmem „ohrožení“ jakékoli ohrožení veřejného klidu, veřejného pořádku a bezpečnosti; nebo
 - c) v nějakém jiném širším smyslu?“

Jelikož se soud nepovažoval za příslušný k poskytnutí právní pomoci v řízení o rozhodnutí o předběžné otázce před Soudním dvorem v Lucembursku, žalovaný podal proti předkládacímu usnesení ze dne 20. listopadu 1976 opravný prostředek.

Opravný prostředek projednal Divisional Court, který dne 17. ledna 1977 rozhodl, že poskytnutí právní pomoci zahrnovalo rovněž řízení o rozhodnutí o předběžné otázce u Soudního dvora v Lucembursku.

Usnesení bylo odesláno dne 28. února 1977 a bylo doručeno kanceláři Soudního dvora dne 2. března 1977.

Komise Evropských společenství, vláda Spojeného království, Metropolitan Police a žalovaný předložili písemná vyjádření v souladu s článkem 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS.

Po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje a stanoviska generálního advokáta Soudní dvůr rozhodl o zahájení ústní části řízení bez předběžného šetření.

II – Písemná vyjádření předložená podle článku 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS

A. – Vyjádření Komise

Komise nejprve vyjmenovává ustanovení práva Společenství, která omezují pravomoci volného uvážení členských států, pokud jde o opatření odůvodněná veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a veřejným zdravím. Jedná se o čl. 48 odst. 3 Smlouvy o EHS, směrnici Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 (Úř. věst. č. 56, 4. 4. 1964, s. 850) a o směrnici Rady 72/194/EHS ze dne 18. května 1972, která rozšiřuje na pracovníky využívající práva zůstat na území členského státu poté, co zde byli zaměstnáni, oblast působnosti směrnice ze dne 25. února 1964 (Úř. věst. L 121, 26. 5. 1972, s. 32).

Komise přezkoumává výraz „veřejný pořádek“ („public policy“), který v anglickém znění výše uvedených ustanovení odpovídá výrazům „ordre public“, „ordine publico“, „öffentliche Ordnung“, „openbare orde“, „offentlig orden“ v jiných zněních těchto ustanovení, a domnívá se, že tento pojem je v článku 48 Smlouvy o EHS použit v kontextu veřejného práva a nemůže být proto vykládán v tom smyslu, že přiznává téměř neomezenou pravomoc volného uvážení. Takový výklad by ostatně nebyl slučitelný s články 8, 9, 10, a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 a s článkem 2 protokolu č. 4 k této úmluvě podepsaným ve Štrasburku dne 16. září 1963, které stanoví, že práva zaručená výše uvedenými články nemohou být předmětem omezení, nejde-li o omezení, která jsou nezbytná pro ochranu zájmů národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti „v demokratické společnosti“. Judikatura Soudního dvora rovněž uvádí, že v kontextu dotčených ustanovení je pojem „veřejného pořádku“ přesnější než ten, který na první pohled vyplývá z anglického výrazu „public policy“ (věc 41/74, Van Duyn v. Home Office, rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Recueil 1974, s. 1337; věc 67/74, Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln, rozsudek ze dne 26. února 1975, Recueil 1975, s. 297; věc 36/75, Rutili v. Minister for the Interior, rozsudek ze dne 28. října 1975, Recueil 1975, s. 1219; věc 48/75, Royer, rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Recueil 1976, s. 507).

K první otázce

Podle názoru Komise přísný výklad jakékoli odchylky od práva přiznaného jakékoli osobě přímo Smlouvou o EHS nebo jejími prováděcími pravidly vylučuje zaprvé široký výklad pojmu „veřejný pořádek“, což vážně omezuje práva jednotlivců, a zadruhé úzký a příliš doslovný výklad výrazu „opatření“, který by vypustil z oblasti působnosti směrnice vnitrostátní potlačovací praktiky, které mohou vytvářet omezení volného pohybu osob. Srovnávací a teleologický výklad čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221/EHS potvrzuje široký výklad, který je třeba dát výrazu „opatření“. Ve skutečnosti je z čl. 2 odst. 1, a zejména z preambule směrnice a z článku 56 Smlouvy o EHS jasné, že výrazem „opatření“ (použitým v čl. 2 odst. 1 a v čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice) se rozumí všechna ustanovení správních a právních předpisů, zatímco na druhé straně Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci Rutili uvedl, že uvedený pojem zahrnuje rovněž „jednotlivá rozhodnutí přijatá při uplatňování takových právních a správních ustanovení“. Pojem „rozhodnutí o vyhoštění“ tak zahrnuje nejenom pravomoc výkonného orgánu vyhostit státního příslušníka jiného členského státu, ale také všechny stupně výkonu této pravomoci, a zejména doporučení soudu, pokud je takové doporučení nezbytnou podmínkou výkonu této pravomoci a pokud nemůže být zrušeno jinak než opravným prostředkem.

V odpovědi na první otázku se Komise tedy domnívá, že doporučení na vyhoštění vydané vnitrostátním soudem členského státu výkonnému orgánu tohoto státu představuje „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221/EHS, pokud je předpokladem pro zásah tohoto orgánu, přestože není pro tento výkonný orgán závazné.

Ke druhé otázce

Z důrazu kladeného v rozsudku ve věci Bonsignore (67/74), jakož i ve stanovisku generálního advokáta ve věci Royer (věc 48/75, Recueil 1976, s. 526) na skutečnost, že opatření přijatá vůči cizincům z důvodů veřejného pořádku musí být založena na osobním chování dotčené osoby, Komise odvozuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin mohou být vzata v úvahu jen pokud poskytují dodatečný důkaz o tom, že osobní chování dotčené osoby představuje závažné a existující ohrožení veřejného pořádku, jinými slovy, že takové osobní chování

svědčí o sklonu jednat v současnosti nebo budoucnosti způsobem, který odporuje veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Ke třetí otázce

Pokud jde o pojem veřejného pořádku, Komise zaprvé poznamenává, že každý členský stát má vlastní pojem veřejného pořádku a že až doposud nebylo možné vymezit pojem na úrovni Společenství.

Komise nicméně odkazuje na směrnici 64/221/EHS, která vymezuje oblast působnosti pojmu veřejného pořádku, a poznamenává, že toxikomanie je uvedena v úplném seznamu nemocí, které podle článku 4 uvedené směrnice mohou být důvodem k odepření vstupu na území nebo vydání prvního povolení k pobytu (čl. 4 odst. 1), protože představují „nemoci a postižení, které by mohly ohrozit veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost“ (příloha část B). Zdůrazňuje, že podle znění čl. 4 odst. 2 „nemoci a postižení, které vzniknou po vydání prvního povolení k pobytu, nejsou důvodem pro odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu nebo pro vyhoštění z území“. Podle Komise by bylo neslučitelné s povahou, obecným záměrem a zněním směrnice, aby například v tomto případě bylo možné dovolávat se článku 3 s cílem zrušit uplatňování čl. 4 odst. 2. Kromě toho z judikatury Soudního dvora, a zejména z výše uvedených rozsudků Van Duyn a Rutili, jakož i ze stanoviska generálního advokáta ve věci Bonsignore vyplývá, že pojem veřejného pořádku používaný v člancích 48 a 56 Smlouvy o EHS je „užší“ pojem, který vylučuje ty oblasti veřejného pořádku, ve kterých je volné uvážení vyloučeno zvláštními ustanoveními práva Společenství, utajené státní důvody a ty oblasti, ve kterých může být veřejný pořádek přiměřeně chráněn uplatněním stejných sankcí ze strany příslušných vnitrostátních soudů vůči státním příslušníkům téhož státu a státním příslušníkům jiných členských států. Pojem naopak zahrnuje všechna opatření určená zákonem nebo jasně vymezená jakýmkoli jiným způsobem, která jsou nezbytná k ochraně veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo k ochraně práv a svobod v demokratické společnosti, pokud existuje skutečné a současné ohrožení veřejného pořádku protispoločenským chováním dotyčné osoby.

Je tedy třeba odpovědět na třetí otázku v tom smyslu, že výraz „veřejný pořádek“ v čl. 48 odst. 3 Smlouvy o EHS musí být vykládán v užším smyslu, který zahrnuje pojetí, že osobní chování dotčené osoby představuje „hrozbu“ vážného porušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

B – Vyjádření Metropolitan Police

Právní zástupce Metropolitan Police uvádí, že i když jsou trestní stíhání v Anglii a Walesu zahajována jménem panovníka jakožto zástupce veřejného zájmu, vlastní trestní stíhání vede policie. I v tomto případě vede stíhání Commissioner of the Metropolitan Police.

K první otázce

Doporučení na vyhoštění předložené soudem Spojeného království státnímu tajemníkovi nepředstavuje „opatření“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 směrnice č. 64/221/EHS. Představuje pouze oznámení určené státnímu tajemníkovi o tom, že cizí státní příslušník, který může být vyhoštěn, byl pravomocně odsouzen za trestný čin, za který je možno uložit trest odnětí svobody. Skutečnost, že ve většině případů po tomto doporučení následuje rozhodnutí o vyhoštění, není důležitější než skutečnost, že je mnoho případů, kdy tomu tak není.

Ke druhé otázce

Právní zástupce zastává názor, že žádné ustanovení právních předpisů Společenství nepodporuje tvrzení, že předchozí odsouzení pro trestný čin mohou být vzata v úvahu, pouze pokud dokazují sklon jednat v současnosti nebo budoucnosti způsobem, který je v rozporu s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností. Účelem čl. 3 odst. 2 směrnice č. 64/221/EHS je zajistit, aby skutečnosti nebo činy, které vedly k odsouzení, byly prošetřeny a aby se všechna další rozhodnutí, která omezují volný pohyb dotyčné osoby, zakládala výlučně na osobním chování, které vedlo k odsouzení. Argument, že takové osobní chování může být vzato v úvahu, pouze pokud svědčí o sklonu porušovat v budoucnu veřejný pořádek nebo ohrožovat veřejnou bezpečnost, by vedlo k tomu, že by členský stát nemohl vyhostit pracovníka, který je státním příslušníkem jiného členského státu a který byl pravomocně odsouzen za nejzávažnější porušení veřejného pořádku tak dlouho, dokud by se neprokázalo, že dotyčná osoba by se mohla v budoucnosti dopustit porušení veřejného pořádku nebo ohrožení veřejné bezpečnosti. Tento argument je o to méně přijatelný vzhledem ke skutečnosti, že osoba, která nebyla dříve odsouzena pro trestný čin, která však porušila veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, může být vyhoštěna, aniž by se v takovém případě přihlíželo k budoucímu nebezpečí, které představuje.

Ke třetí otázce

Výraz „veřejný pořádek“ („public policy“) v čl. 48 odst. 3 má širší rozsah než výraz „veřejná bezpečnost“. Kdyby tomu tak nebylo, nebylo by nezbytné uvádět ho výslovně. Ačkoliv členské státy nemohou jednostranně určit rozsah pojmu veřejného pořádku bez dohledu orgánů Společenství (rozsudek ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41/74 Van Duyn, Recueil, s. 1351), nejsou přesto povinny omezit jej na pojem veřejné bezpečnosti nebo na trestní právo, nýbrž mohou mu dát význam blízký pojmu veřejného blaha (public good).

C – Vyjádření vlády Spojeného království

K první otázce

První otázka zahrnuje dva body:

- a) může soudní rozhodnutí představovat „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice č. 64/221/EHS;
- b) může pouhé „doporučení“ vnitrostátního soudu představovat takové opatření?

Vláda Spojeného království se domnívá:

- a) že soudní rozhodnutí vnitrostátního soudu nemůže představovat „opatření“ ve výše uvedeném smyslu, a
- b) pouhé doporučení vnitrostátního soudu nemůže představovat takové opatření.

Pokud jde o první bod, ze směrnice č. 64/221/EHS, a zejména z jejího prvního bodu odůvodnění vyplývá, že se pojem „opatření přijatá členskými státy“ (čl. 2 odst. 1) vztahuje na ustanovení právních a správních předpisů. Nic ve směrnici nenaznačuje, že by se měl vztahovat na soudní rozhodnutí, tím spíše, že pokud by soud členského státu plně neuplatnil čl. 3 odst. 1 a 2, uvedený stát by čelil žalobě pro porušení povinnosti podle článku 169

Smlouvy o EHS; to by zpochybnilo nezávislost soudní moci, která je pokládána ve všech členských státech za naprosto nutnou.

Pokud jde o druhý bod, je třeba rozlišit mezi výkonnou funkcí vlády Spojeného království a čistě poradní funkcí soudů Spojeného království, když doporučují vyhoštění.

Spojené království k tomuto bodu dále uvádí:

- vzhledem k tomu, že konečné rozhodnutí přísluší státnímu tajemníkovi, pouhé doporučení soudu na vyhoštění neukončuje právo pobytu ve Spojeném království;
- při přijímání konečného rozhodnutí musí státní tajemník brát v úvahu omezení, která ukládá právo Společenství, a jestliže se ukáže, že vyhoštění by odporovalo právu Společenství, státní tajemník ho nenařídí. V každém případě jeho rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu soudy Spojeného království;
- státní tajemník případně bere v úvahu důvody vyplývající ze záležitostí neznámých soudu, který doporučení učinil, zejména jakoukoli změnu okolností dotyčné osoby poté co bylo učiněno doporučení. Státní tajemník má v tomto ohledu úplnější a širší vyšetřovací pravomoci než soudy;
- státní tajemník může rovněž vést vyšetřování diplomatickou cestou u domovského státu dotyčné osoby.

Vláda Spojeného království rovněž zdůrazňuje, že doporučení soudu není nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o vyhoštění, protože státní tajemník může rozhodnout o vyhoštění z vlastního podnětu, pokládá-li to za vhodné pro veřejné blaho; vláda Spojeného království tvrdí, že pouhé doporučení učiněné soudem vyjadřuje pouze názor tohoto soudu na vhodnost vyhoštění dotyčné osoby. Je jen jedním z činitelů, i když důležitým, které státní tajemník při svém konečném rozhodnutí bere v úvahu.

Doporučení nemůže být „opatřením“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice č. 64/221/EHS, protože nemá žádný závazný účinek. To však neznamená, že vnitrostátní soud může přehlížet čl. 3 odst. 1 a 2. Z výše uvedených rozsudků Van Duyn a Bonsignore jasně vyplývá, že tato ustanovení jsou přímo použitelná a přiznávají státním příslušníkům členských států práva, která vnitrostátní soudy musí chránit.

Ke druhé otázce

Vláda Spojeného království se domnívá, že odkaz na „odsouzení pro trestný čin samo o sobě“ v ustanovení čl. 3 odst. 2 znamená, že členský stát nemůže vyhostit státního příslušníka jiného členského státu pouze z toho důvodu, že tato osoba byla odsouzena pro trestný čin. Pokud jde o pojem „osobního chování“ uvedený v čl. 3 odst. 1, rozsudky ve věcech Rutilli a Bonsignore zdůraznily, že rozhodnutí o vyhoštění je odůvodněné jen tehdy, když přítomnost dotyčné osoby nebo její chování představuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Skutečnost, že dotyčná osoba byla pravomocně odsouzena za trestný čin, je nicméně důležitá pro náležité posouzení jejího osobního chování. Povaha a závažnost trestného činu, okolnosti, za kterých byl spáchán, čas, který od té doby uplynul, mohou být vodítky pro chování jednotlivce v budoucnu, zejména pokud jde o pravděpodobnost, že se dotyčný znovu dopustí další trestné činnosti. Přestože je pravda, jak shledal Soudní dvůr v rozsudcích Royer (rozsudek ze dne 8. dubna 1976, věc 48/75, Recueil 1976, s. 497) a Watson (rozsudek ze dne 7. července 1976, věc 118/75, Recueil 1976,

s. 1185), že existují trestné činy málo závažné na to, aby odůvodnily rozhodnutí o vyhoštění, musí být rovněž pravda, že byl-li jednotlivec pravomocně odsouzen za závažný trestný čin a okolnosti opravňují k obavám, že by se mohl v budoucnu dopustit obdobné trestné činnosti, může dotýcný členský stát vydat rozhodnutí o vyhoštění.

Vláda Spojeného království poznamenává, že v rozsudku Bonsignore (věc 67/74) Soudní dvůr prohlásil, že rozhodnutí o vyhoštění může být vydáno v případě porušení veřejného klidu a veřejného pořádku (breaches of the peace and public order), které by mohlo být spácháno dotýcným jednotlivcem“ a upozorňuje, že:

- ve Spojeném království „breaches of the peace“ zahrnují pouze trestné činy, zatímco z věci Van Duyn vyplývá, že chování může být v rozporu s veřejným pořádkem (public policy), aniž by bylo trestným činem;
- mohou existovat okolnosti, za kterých ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti nejsou spáchána dotýcnou osobou, nýbrž jsou zapříčiněna nebo způsobena její přítomností v dotýcném členském státě.

Vláda Spojeného království navrhuje použít formulaci z rozsudku Rutili. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „na právo státního příslušníka členského státu vstoupit na území jiného členského státu, pobývat a pohybovat se něm nemohou být uvalena omezení, pokud jeho přítomnost nebo chování nepředstavuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku“. Odkaz na „odsouzení pro trestný čin samo o sobě“ v ustanovení čl. 3 odst. 1 naznačuje, že rozhodnutí o vyhoštění nemůže být odůvodněno pouze tím, že dotýcná osoba byla odsouzena pro trestný čin, nýbrž že vyplývá z pojmu „osobní chování“ v čl. 3 odst. 1, že rozhodnutí o vyhoštění je odůvodněné jen tehdy, když přítomnost nebo chování dotýcné osoby představuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Ke třetí otázce

S odvoláním na rozsudek Van Duyn, (věc 41/74, Recueil 1974, s. 1351) vláda Spojeného království tvrdí, že v oblasti drog a omamných látek „se mohou ... zvláštní okolnosti ... různit od jedné země k druhé“ tak, že to, co je závažným trestným činem v jednom členském státě, může být jen lehčím trestným činem v jiném členském státě. Členské státy mají v tomto ohledu možnost volného uvážení, když se odvolají na pojem „veřejného pořádku“.

Rozsudek Van Duyn rovněž naznačuje, že pojem „veřejný pořádek“ (public policy) musí být chápán „v širokém smyslu“ zahrnujícím opatření přijatá proti činnostem, které jsou „společensky škodlivé“ („socially harmful“), aniž představují porušení veřejného klidu nebo pořádku v přísném slova smyslu (public peace and public order) nebo veřejné bezpečnosti.

Podle vlády Spojeného království takové pojetí přesto neodůvodňuje odvolání se na pojem veřejného pořádku z jakéhokoli státního důvodu. Orgány Společenství budou proto pozorně dohlížet na opatření přijatá členským státem z hospodářských důvodů. Větší přesnost při vymezování pojmu veřejného pořádku není možná ani nutná, protože každý případ je třeba posuzovat podle vlastních okolností.

D – Připomínky předložené Bouchereauem

K první otázce

Doporučení na vyhoštění údajně představuje „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice č. 64/221/EHS. Soudní dvůr v rozsudku Rutili (rozsudek ze dne 28. října 1975, Recueil 1975, s. 1230) prohlásil, že „výraz „s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem“ v článku 48 se rovněž týká „jednotlivých rozhodnutí přijatých při uplatňování takových právních a správních opatření“.

Doporučení na vyhoštění je formálním soudním krokem, bez něhož by v současném případě výkonná moc nemohla žalovaného vyhostit. Jedná se tedy zcela jasně o „opatření“.

Ke druhé otázce

Předchozí odsouzení pro trestný čin se vezmou v úvahu pouze, pokud svědčí o sklonu jednat v současnosti nebo budoucnosti způsobem, který je v rozporu s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností. Trestní činnost jednotlivce je samozřejmě jednou stránkou jeho osobního chování ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice č. 64/221/EHS, avšak kdyby odsouzení pro trestný čin, aniž by existovalo jakékoliv nebezpečí současného nebo budoucího sklonu k páchání nového trestného činu, dostačovalo k odůvodnění vyhoštění, výsledkem by bylo, že ochrana veřejného pořádku by byla používána spíše k potrestání pachatelů trestné činnosti než k ochraně státu.

Žalovaný v původním řízení odkazuje na stanovisko generálního advokáta ve věci Bonsignore (Recueil 1975, s. 311) a tvrdí, že „vnitrostátní orgány by měly rozhodovat o vyhoštění jen do té míry, nakolik osobní chování státního příslušníka Společenství, který se dopustil trestného činu, představuje nebo může v budoucnu představovat takové ohrožení vnitrostátního veřejného pořádku, že se přítomnost dotyčného jednotlivce na území hostitelské země stává nežádoucí“. Navíc, i když je možné vyvodit z předchozích spáchaných trestných činů závěry týkající se budoucího chování, je vyhoštění možné, pouze pokud je jako krajní opatření přiměřené závažnosti očekávaného chování.

Ke třetí otázce

Žalovaný v původním řízení se domnívá, že pojem veřejného pořádku uvedený v čl. 48 odst. 3 (public policy) musí být vykládán v užším smyslu, v němž je zahrnut pojem ohrožení veřejného klidu, pořádku nebo veřejné bezpečnosti (breaches of public peace, order or security.) Vyplývá to z judikatury Soudního dvora vztahující se k přísnému výkladu, který musí být použit na omezení zásady volného pohybu osob.

Žalovaný zastoupený Alanem Newmanem z Londýnské advokátní komory, vláda Spojeného království zastoupená svým zmocněncem Peterem Gibsonem a Komise Evropských společenství zastoupená svým zmocněncem Anthony McClellanem přednesli svá ústní vyjádření na jednání dne 5. července 1977.

Generální advokát přednesl své stanovisko na jednání dne 28. září 1977.

Právní otázky:

¹ Rozsudkem ze dne 20. listopadu 1976 došlým kanceláři Soudního dvora dne 2. března 1977 položil Marlborough Street Magistrates' Court v Londýně Soudnímu dvoru tři otázky týkající se výkladu článku 48 Smlouvy a některých ustanovení směrnice Rady č. 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků přijatých z důvodů

veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. ze dne 4. dubna 1964, s. 850).

2 Tyto otázky byly vzneseny v rámci řízení proti francouzskému státnímu příslušníku, který byl od května 1975 zaměstnán ve Spojeném království a který byl v červnu 1976 uznán vinným z nezákonného přechovávání omamných látek, což je trestný čin podle zákona o zneužívání omamných látek z roku 1971 (Misuse of Drugs Act).

3 Dne 7. ledna 1976 byl žalovaný uznán vinným z téhož trestného činu před jiným soudem a byl jím podmíněčně propuštěn na svobodu (conditional discharge) na 12 měsíců.

4 Marlborough Street Magistrates' Court v souladu se svými pravomocemi podle čl. 6 odst. 1 zákona o přistěhovalectví z roku 1971 (Immigration Act), vyjádřil úmysl, který byl žalovanému náležitě oznámen, doporučit státnímu tajemníkovi vyhoštění dotyčného žalovaného, který však tvrdil, že článek 48 Smlouvy o EHS a ustanovení směrnice č. 64/221/EHS brání tomu, aby v tomto případě mohlo být vyhoštění doporučeno.

5 Jelikož vnitrostátní soud byl toho názoru, že spor vyvolal otázky týkající se výkladu práva Společenství, postoupil věc Soudnímu dvoru podle článku 177 Smlouvy.

K první otázce

6 Podstatou první otázky je, zda „doporučení na vyhoštění vydané vnitrostátním soudem členského státu výkonnému orgánu tohoto státu (takové doporučení má přesvědčovací povahu, avšak není pro orgán výkonné moci závazné) představuje „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221/EHS“.

7 Uvedená otázka má za cíl zjistit, zda soud, který je na základě vnitrostátních právních předpisů příslušný k tomu, aby doporučoval výkonnému orgánu vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu, aniž by však takové doporučení bylo pro uvedený orgán závazné, musí, když tak učiní, brát v úvahu omezení, která vyplývají ze Smlouvy a ze směrnice č. 64/221/EHS, pokud jde o výkon pravomocí vyhrazených v této oblasti členským státům.

8 Podle vyjádření předložených Spojeným královstvím, v souladu s článkem 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS, vyvolává otázka položená Soudnímu dvoru dva různé problémy: zda je možné rozhodnutí soudu považovat za opatření pro účely směrnice, a v případě kladné odpovědi, zda pouhé „doporučení“ vnitrostátního soudu může představovat opatření pro účely téže směrnice.

a) *Pokud jde o první bod*

9 Článek 2 směrnice č. 64/221/EHS stanoví, že směrnice se vztahuje na všechna „opatření“ (measures, dispositions, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften), která upravují vstup na území, vydávání nebo prodlužování platnosti povolení k pobytu nebo vyhoštění z území a která členské státy přijaly z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

10 Podle ustanovení čl. 3 odst. 1 a 2 této směrnice se „opatření“ (measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) přijatá z důvodu veřejného

pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a pouhé odsouzení pro trestný čin neodůvodňuje přijetí takových opatření.

11 Ačkoliv vláda Spojeného království prohlašuje, že bezvýhradně souhlasí s tím, že čl. 3 odst. 1 a 2 je přímo použitelný a přiznává jednotlivcům práva, která vnitrostátní soudy musí chránit, takže soud členského státu by neměl mít možnost nedbat těchto ustanovení v kterékoli věci, která je projednávána před soudem a na kterou se vztahují, tvrdí, že rozhodnutí vnitrostátního soudu nemůže představovat „opatření“ ve smyslu uvedeného článku 3.

12 K tomuto bodu vláda poznamenává, že skutečnost, že výraz „opatření“ je použit v anglickém znění zároveň v článku 2 i v článku 3, svědčí o tom, že použitý výraz má mít pokaždé stejný význam a že z prvního bodu odůvodnění směrnice vyplývá, že když je použit v článku 2, týká se pouze právních a správních opatření, tedy s vyloučením opatření soudu.

13 Porovnání různých jazykových znění dotyčných ustanovení ukazuje, že ostatní znění, s výjimkou italského, používají v obou člencích odlišné výrazy, takže z použité terminologie nelze vyvozovat právní důsledky.

14 Různá jazyková znění textu Společenství musí být vykládána jednotným způsobem, a z tohoto důvodu v případě rozdílnosti mezi zněními, musí být dotyčné ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí.

15 Směrnice č. 64/221/EHS koordinací vnitrostátních právních předpisů pro kontrolu cizinců, pokud se týkají státních příslušníků jiných členských států, usiluje o ochranu těchto státních příslušníků před výkonem pravomocí, které vyplývají z výjimky vztahující se na omezení odůvodněná veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a veřejným zdravím a které mohou překračovat požadavky odůvodňující výjimku ze základní zásady volného pohybu osob.

16 Je nezbytné, aby v různých fázích procesu vedoucího k přijetí rozhodnutí o vyhoštění mohla být tato ochrana zajišťována prostřednictvím soudů, pokud se přijetí takového rozhodnutí účastní.

17 Z toho vyplývá, že pojem „opatření“ zahrnuje akt soudu vyžadovaný zákonem pro doporučení v určitých případech vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu.

18 Při přijímání takového doporučení musí tedy soud zajistit, že směrnice je řádně uplatňována a musí vzít v úvahu omezení, která ukládá ohledně jednání orgánů členských států.

19 Toto zjištění se ostatně shoduje s názorem vyjádřeným vládou Spojeného království, podle kterého „netvrdí, že by soud členského státu měl možnost nedbat ustanovení čl. 3 odst. 1 a 2 v jakékoli věci, která se projednává před soudem a na kterou se vztahují“, ale naopak připouští „že ustanovení těchto článků jsou přímo použitelná a přiznávají státním příslušníkům členských států práva, která vnitrostátní soudy musí chránit.“

b) Pokud jde o druhý bod

20 Spojené království, pokud jde o druhý bod první otázky, tvrdí, že pouhé doporučení
nemůže představovat „opatření“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice č. 64/221/EHS a
že pouze následné rozhodnutí státního tajemníka může být považováno za takové
opatření.

21 „Opatřením“ ve smyslu směrnice je každý akt, který se dotýká práva osob
spadajících do oblasti působnosti článku 48 vstupovat a svobodně pobývat
v členských státech za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského státu.

22 Doporučení, jehož se týká otázka vnitrostátního soudu, je v rámci postupu
stanoveného v čl. 3 odst. 6 Immigration Act 1971 povinným stupněm v procesu
přijímání rozhodnutí o vyhoštění a nezbytnou předběžnou podmínkou takového
rozhodnutí.

23 V rámci tohoto postupu je účinkem doporučení umožnit, aby dotyčná osoba byla
zbavena své svobody, a je v každém případě aspektem odůvodňujícím následné
rozhodnutí výkonného orgánu o nařízení vyhoštění.

24 Takové doporučení se tudíž dotýká práva volného pohybu a představuje opatření ve
smyslu článku 3 směrnice.

Ke druhé otázce

25 Podstatou druhé otázky je, zda „znění čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221/EHS, podle
kterého předchozí odsouzení pro trestný čin „samo o sobě“ neodůvodňuje přijetí
opatření veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, znamená, že předchozí
odsouzení za trestný čin se vezmou v úvahu, pouze pokud svědčí o sklonu jednat v
současnosti nebo budoucnosti způsobem, který odporuje veřejnému pořádku nebo
veřejné bezpečnosti; popřípadě, jaký význam je třeba přisoudit výrazu „samo o
sobě“ v čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221/EHS“.

26 Tato otázka má podle rozsudku o postoupení věci Soudnímu dvoru za cíl zjistit, zda,
jak to tvrdil žalovaný před vnitrostátním soudem, „předchozí odsouzení za trestný
čin se vezmou v úvahu, pouze pokud svědčí o sklonu jednat v současnosti nebo
budoucnosti způsobem, který odporuje veřejnému pořádku nebo veřejné
bezpečnosti“, nebo naopak, zda, jak tvrdil žalobce, ačkoliv „soud nemůže doporučit
vyhoštění z důvodů veřejného pořádku založené na pouhém odsouzení pro trestný
čin, má právo vzít v úvahu dřívější osobní chování žalovaného, které vedlo k
odsouzení“.

27 Znění čl. 3 odst. 2 směrnice, podle kterého „odsouzení pro trestný čin samo o sobě
neodůvodňuje přijetí takových opatření“, musí být chápáno tak, že vyžaduje od
vnitrostátních orgánů zvláštní posouzení z hlediska zájmů spojených s ochranou
veřejného pořádku, které se nutně nemusí shodovat s posouzeními, na kterých se
zakládalo odsouzení pro trestný čin.

28 Odsouzení pro trestný čin tedy může být bráno v úvahu, jen pokud okolnosti, které
vedly k odsouzení, svědčí o osobním chování, které představuje současné ohrožení
veřejného pořádku.

29 Ačkoli zjištění, že takové ohrožení existuje, zpravidla předpokládá u dotyčného jednotlivce sklon jednat tímto způsobem v budoucnu, je také možné, že i pouhé chování v minulosti vytvářelo podmínky pro takové ohrožení veřejného pořádku.

30 Je povinností orgánů a v případě potřeby i vnitrostátních soudů posoudit tuto otázku v každém jednotlivém případě s přihlédnutím ke zvláštnímu právnímu postavení osob podléhajících právu Společenství a k základní povaze zásady volného pohybu osob.

Ke třetí otázce

31 Podstatou třetí otázky je, zda je třeba vykládat „veřejný pořádek“ v čl. 48 odst. 3 jako výraz, který zahrnuje státní důvody, i když není na místě obávat se ohrožení veřejného klidu a veřejného pořádku, nebo v užším smyslu jako výraz, který zahrnuje pod pojmem „ohrožení“ jakékoli ohrožení veřejného klidu, veřejného pořádku a bezpečnosti, nebo v nějakém jiném širším smyslu.

32 Kromě různých terminologických otázek má tato otázka za cíl upřesnit výklad, který je třeba dát pojmu „veřejný pořádek“ uvedenému v článku 48.

33 V rozsudku ze dne 4. prosince 1974 (věc 41/74, Van Duyn, Recueil 1974, s. 1351) Soudní dvůr zdůraznil, že pojem veřejného pořádku v rámci Společenství, a zejména tam, kde je použit k odůvodnění odchylky od základní zásady volného pohybu pracovníků, musí být vykládán v přísném smyslu takovým způsobem, aby jeho rozsah nemohl být jednostranně určován každým členským státem, aniž by podléhal kontrole orgánů Společenství.

34 V tomtéž rozsudku se nicméně uvádí, že zvláštní okolnosti, které by mohly odůvodnit odvolání se na pojem veřejného pořádku, se mohou v různých zemích a v různých dobách lišit, a je tudíž třeba přiznat v tomto ohledu příslušným vnitrostátním orgánům volné uvážení v mezích uložených Smlouvou a ustanoveními přijatými k jejímu provedení.

35 Odůvodnění určitých omezení volného pohybu osob podléhajících právu Společenství tím, že se vnitrostátní orgán odvolá na pojem veřejného pořádku, předpokládá v každém případě kromě porušení společenského pořádku, které představuje každé porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení dotýkajícího se základních zájmů společnosti.

K nákladům řízení

36 Výdaje vzniklé vládě Spojeného království a Komisi Evropských společenství, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují.

37 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před vnitrostátním soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu předložil Marlborough Street Magistrates' Court, rozhodl takto:

- 1) Každý akt, který se dotýká práva osob spadajících do oblasti působnosti článku 48 Smlouvy vstoupit a svobodně pobývat v členském státě za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského státu, představuje „opatření“ pro účely čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice č. 64/221/EHS. Tento pojem zahrnuje akt soudu, který je vyžadován zákonem k doporučení týkajícímu se v některých případech vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu, pokud takové doporučení představuje nezbytnou předběžnou podmínku rozhodnutí o vyhoštění.
- 2) Ustanovení čl. 3 odst. 2 směrnice č. 64/221/EHS, podle kterého předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě nemůže odůvodňovat omezení volného pohybu povolená článkem 48 Smlouvy z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, musí být vykládáno v tom smyslu, že předchozí odsouzení pro trestný čin se vezmou v úvahu, pokud okolnosti, které vedly k odsouzení, svědčí o osobním chování, které představuje současné ohrožení veřejného pořádku.
- 3) Odůvodnění určitých omezení volného pohybu osob podléhajících právu Společenství tím, že se vnitrostátní orgán odvolá na pojem veřejného pořádku, předpokládá v každém případě kromě porušení společenského pořádku, které představuje každé porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení dotýkajícího se základních zájmů společnosti.