

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SODNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA

4. prosince 1974 *

„Veřejný pořádek“

Ve věci 41/74,

jejímž předmětem je žádost předložená Soudnímu dvoru na základě článku 177 Smlouvy o EHS High Court of Justice, Chancery Division, směřující k získání, ve sporu probíhajícím před tímto soudem mezi

Yvonne Van Duyn

proti

Home Office,

rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu článku 48 Smlouvy o EHS a článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 4.4. 1964, s. 850; Zvl. vyd. 05/01 s. 11),

SOUDNÍ DVŮR,

ve složení: R. Lecourt, předseda, C. Ó Dálaigh a A. J. Mackenzie Stuart, předsedové senátů, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher a M. Sørensen (zpravodaj), soudci,
generální advokát: H. Mayras,
vedoucí soudní kanceláře: A. Van Houtte,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Rozhodnutím vicekancléře ze dne 1. března 1974, došlým Soudnímu dvoru dne 13. června 1974 položil High Court of Justice, Chancery Division (Anglie) na základě článku 177 Smlouvy o EHS tři otázky týkající se výkladu některých ustanovení práva Společenství v oblasti volného pohybu pracovníků.
- 2 Tyto otázky byly položeny v rámci žaloby proti Home Office, kterou podala nizozemská státní příslušnice, již bylo odepřeno povolení ke vstupu do Spojeného království, kde měla pracovat jako sekretářka scientologické církve.
- 3 Vstup jí byl odepřen v souladu s politikou vlády Spojeného království uplatňovanou vůči této organizaci, jejíž činnost vláda Spojeného království považuje za společensky nebezpečnou.
K první otázce
- 4 V první otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda článek 48 Smlouvy o EHS je přímo použitelný v tom smyslu, že jednotlivcům přiznává práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě.

* Jednací jazyk: angličtina.

- 5 Článek 48 odst. 1 a 2 stanoví, že po skončení přechodného období je zajištěn volný pohyb pracovníků, který zahrnuje „odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky“.
- 6 Tato ustanovení ukládají členským státům přesně stanovenou povinnost, nevyžadující přijetí dalšího aktu ze strany orgánů Společenství ani ze strany členských států, a tato povinnost jim nedává žádnou možnost posouzení při jejím provádění.
- 7 Odstavec 3, který definuje práva, jež zahrnuje zásada volného pohybu pracovníků, stanoví ohledně těchto práv výhradu týkající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví.
Použití této výhrady však podléhá soudnímu přezkumu, takže možnost členského státu dovolávat se výhrady nebrání tomu, aby ustanovení článku 48, která zakotvují zásadu volného pohybu pracovníků, přiznávala jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.
- 8 Je tedy namístě odpovědět na první otázku kladně.
K druhé otázce
- 9 Ve druhé otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda směrnice Rady ze dne 25. února 1964 (64/221) o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, je přímo použitelná v tom smyslu, že přiznává jednotlivcům práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě.
- 10 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v rámci ustanovení směrnice je sporný pouze čl. 3 odst. 1, který stanoví, že „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotčené osoby“.
- 11 Spojené království uplatňuje, že článek 189 Smlouvy rozlišuje mezi účinky nařízení, směrnic a rozhodnutí a že je třeba předpokládat, že Rada, jestliže nepřijala nařízení, ale směrnici, zamýšlela, aby tento akt měl jiný účinek než nařízení a aby nebyl přímo použitelný.
- 12 Nicméně, jestliže jsou v souladu s ustanoveními článku 189 nařízení přímo použitelná, a tudíž díky své povaze mohou mít přímé účinky, nevyplývá z toho, že jiné kategorie aktů uvedených v tomto článku nemohou mít nikdy obdobné účinky.
By bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 189 přiznává směrnici, v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá.
Zejména v případech, kdy by orgány Společenství formou směrnice uložily členským státům povinnost určitých způsobem jednat, by mohlo dojít k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by jednotlivcům bylo zabráněno, aby se ho před soudem dovolávali a pokud by k němu vnitrostátní soudy nemohly přihlédnout jako k součásti práva Společenství.
Článek 177, který umožňuje vnitrostátním soudům obrátit se na Soudní dvůr s otázkou týkající se platnosti a výkladu všech aktů orgánů bez rozdílu, ostatně předpokládá, že se těchto právních aktů mohou dovolávat jednotlivci u uvedených soudů.
V každém konkrétním případě je třeba přezkoumat, zda povaha, systematika a znění dotčeného ustanovení mohou vyvolávat přímý účinek ve vztazích mezi členskými státy a jednotlivci.
- 13 Tím, že čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 stanoví, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku se musí zakládat výlučně na osobním chování dotčené osoby, směřuje

k omezení diskreční pravomoci, kterou vnitrostátní právní předpisy obecně přiznávají příslušným orgánům v oblasti vstupu a vyhoštění cizích státních příslušníků.

Ustanovení jednak stanoví povinnost, která není ničím podmíněna a nepodléhá žádné výhradě a která svojí povahou nevyžaduje žádný další akt ze strany orgánů Společenství ani ze strany členských států.

Krom toho, jelikož se jedná o povinnost členských států nepřihlížet při použití derogační klauzule týkající se jedné ze základních zásad ve prospěch jednotlivců k faktorům, které nesouvisejí s osobním chováním, vyžaduje právní jistota dotčených osob, aby se mohly dovolávat této povinnosti, přestože tato povinnost byla stanovena v normativním aktu, který jako celek nemá bez dalšího přímý účinek.

- 14 Jestliže smysl a přesný dosah předpisu mohou vyvolat otázky spojené s jeho výkladem, lze je řešit soudní cestou a mimo jiné i s ohledem na řízení podle článku 177 Smlouvy.
- 15 Je tedy třeba na položenou otázku odpovědět v tom smyslu, že z čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 64/221 ze dne 25. února 1964 vyplývají ve prospěch jednotlivců práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.
Ke třetí otázce
- 16 Ve třetí otázce byl Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil, zda článek 48 Smlouvy a článek 3 směrnice 64/221 musí být vykládány v tom smyslu, že „jestliže členský stát plní svoji povinnost založit opatření, které přijímá výlučně z důvodů ochrany veřejného pořádku, na osobním chování dotčené osoby, je oprávněn považovat za součást tohoto osobního chování
 - a) skutečnost, že tato osoba je nebo byla členem skupiny či organizace, jejíž činnost považuje členský stát za činnost, jež je v rozporu s obecným zájmem, která však není právními předpisy tohoto státu zakázána;
 - b) skutečnost, že dotčená osoba hodlá vykonávat činnost na území tohoto členského státu v rámci takové skupiny či organizace, přičemž na státní příslušníky dotčeného členského státu, kteří si přejí vykonávat podobnou činnost v této skupině či organizaci, se nevztahují žádná omezení.“
- 17 V tomto ohledu je třeba nejprve přezkoumat, zda příslušnost ke skupině či organizaci může sama o sobě zakládat osobní chování ve smyslu článku 3 směrnice 64/221. Je-li pravda, že v minulosti ukončené členství by nemělo být obecně považováno za důvod k tomu, aby bylo dotčené osobě odepřeno právo volného pohybu v rámci Společenství, zůstává pravdou, že stávající členství, které se projevuje účastí na činnosti skupiny či organizace a ztotožněním se s jejími cíli a záměry, může být považováno za dobrovolné jednání dotčené osoby, a tudíž za součást jejího osobního chování ve smyslu uvedeného ustanovení.
- 18 Položená otázka dále vyvolává problém, jaký význam je třeba přisuzovat skutečnosti, že činnosti zmíněné organizace, které jsou členským státem považovány za činnost, jež je v rozporu s obecným zájmem, nejsou právními předpisy tohoto státu zakázány. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pojem veřejný pořádek v kontextu Společenství, zejména jako odůvodnění výjimky ze základní zásady volného pohybu pracovníků, musí být předmětem striktního výkladu, takže jeho dosah nemůže být stanoven jednostranně jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Společenství.

To nic nemění na tom, že zvláštní okolnosti, jež by mohly odůvodnit odvolání se na pojem veřejného pořádku, se mohou v jednotlivých zemích a v jednotlivých časových obdobích lišit, a proto je třeba přiznat příslušným státním orgánům určitý prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou.

- 19 Z toho vyplývá, že členský stát, jehož příslušné orgány jasně definovaly své stanovisko k činnostem vyvíjeným určitou organizací, které charakterizovaly jako společensky nebezpečné, a přijaly proti těmto činnostem administrativní opatření, nemůže mít povinnost pro to, aby se mohl dovolávat pojmu veřejného pořádku, nechat tyto organizace nejdříve zákonem zakázat, jestliže takovéto opatření není pokládáno za daných okolností za vhodné.
- 20 Položená otázka konečně nastoluje problém, zda je členský stát oprávněn postavit se z důvodů veřejného pořádku proti tomu, aby státní příslušník jiného členského státu vykonával na jeho území zaměstnání v rámci skupiny či organizace, a nestanovil přitom žádná obdobná omezení pro své státní příslušníky.
- 21 V této souvislosti Smlouva, i když zakotvuje zásadu volného pohybu pracovníků bez diskriminace mezi státními příslušníky členských států, stanoví v čl. 48 odst. 3 k těmto právům výhradu týkající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví.
Práva podléhající této výhradě zahrnují mimo jiné na základě uvedeného ustanovení i právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa, právo pohybovat se volně za tím účelem na území členských států a právo pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání.
Důsledkem uvedené výhrady je skutečnost, že vstup na území členského státu a pobyt na tomto území může být odmítnut státnímu příslušníkovi jiného členského státu ve všech případech, na které lze tuto výhradu použít.
- 22 Krom toho zásada mezinárodního práva, o níž nelze mít za to, že by ji Smlouva o EHS ve vztazích mezi členskými státy opomíjela, brání tomu, aby některý stát odmítl svým příslušníkům právo vstupu na své území a právo pobytu na tomto území.
- 23 Z toho vyplývá, že členský stát může z důvodů veřejného pořádku případně odmítnout státnímu příslušníkovi jiného členského státu práva plynoucí ze zásady volného pohybu pracovníků za účelem vykonávání určitého zaměstnání, a to i v případech, že obdobná omezení neuplatňuje vůči svým státním příslušníkům.
- 24 Na položenou otázku je tedy třeba odpovědět, že článek 48 Smlouvy o EHS a čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 musejí být vykládány tak, že členský stát dovolávající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem může považovat za součást osobního chování dotyčné osoby skutečnost, že dotyčná osoba je členem skupiny či organizace, jejíž činnost členský stát považuje za společensky nebezpečnou, aniž by však její činnost zakázal, a to i v případech, kdy vůči státním příslušníkům tohoto státu, kteří si přejí vykonávat obdobnou činnost, jakou hodlá vykonávat státní příslušník jiného členského státu, v rámci stejných skupin či organizací, nejsou uplatňována žádná omezující opatření.

K nákladům řízení

- 25 Výdaje vzniklé Spojenému království a Komisi Evropských společenství, které předložily vyjádření Soudnímu dvoru, se nenahrazují.
Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, k rozhodnutí o nákladech řízení je příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu byly předloženy rozhodnutím High Court of Justice ze dne 1. března 1974, rozhodl takto:

- 1) Článek 48 Smlouvy o EHS má přímý účinek v právních řádech členských států a přiznává jednotlivcům práva, která soudy členských států musejí chránit.
- 2) Z článku 3 odst. 1 směrnice Rady 64/221 ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, vyplývají ve prospěch jednotlivců práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě a která jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.
- 3) Článek 48 Smlouvy o EHS a čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 musejí být vykládány tak, že členský stát dovolávající se omezení odůvodněných veřejným pořádkem může považovat za součást osobního chování dotyčné osoby skutečnost, že dotyčná osoba je členem skupiny či organizace, jejíž činnost členský stát považuje za společensky nebezpečnou, aniž by však její činnost zakázal, a to i v případech, kdy vůči státním příslušníkům tohoto státu, kteří si přejí vykonávat obdobnou činnost, jakou hodlá vykonávat státní příslušník jiného členského státu, v rámci stejných skupin či organizací, nejsou uplatňována žádná omezující opatření.

Lecourt

Conner

Pescatore

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 4. prosince 1974.

Vedoucí soudní kanceláře

A. Van Houtte

Ó Dálaigh

Monaco

Kutscher

Mackenzie Start

Mertens de Wilmars

Sørensen

Předseda

R. Lecourt