

## STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

YVESE BOTA

přednesené dne 8. června 2010<sup>1</sup>

1. Touto předběžnou otázkou žádá Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Soudní dvůr o upřesnění podmínek poskytnutí ochrany před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38/ES<sup>2</sup>. Toto ustanovení stanoví, že rozhodnutí o vyhoštění může být proti občanu Unie, který měl posledních deset let pobyt na území hostitelského členského státu, vydáno pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti.

členského státu a jeho institucí, a jednak na to, zda opakovaná a dlouhodobá nepřítomnost na území hostitelského členského státu má vliv na počítání doby deseti let vyžadované k získání ochrany před vyhoštěním.

2. Soudní dvůr je konkrétně dotazován jednak na to, zda je třeba pojem „naléhavé důvody veřejné bezpečnosti“ chápat tak, že zahrnuje pouze důvody související s ochranou

3. V tomto stanovisku navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „veřejná bezpečnost“ nelze chápat pouze v úzkém smyslu ohrožení vnitřní nebo vnější bezpečnosti hostitelského členského státu nebo existence jeho institucí, ale tento pojem zahrnuje rovněž závažné zásahy do základního zájmu společnosti, jakým jsou podstatné hodnoty ochrany jeho občanů, konkretizované tímto státem prostřednictvím trestných činů, které stanoví k jejich ochraně.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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 (Úř. věst. L 158, s. 77, a – oprava – Úř. věst. 2005, L 197, s. 34).

4. Objasním Soudnímu dvoru rovněž to, jaké jsou podle mého názoru zvláštní podmínky, které musí být splněny k tomu, aby mohl příslušný vnitrostátní orgán vydat v souladu s právem rozhodnutí o vyhoštění, zejména

v takové situaci, jaká je popsána v původním řízení, kdy k takovému rozhodnutí dochází po uplynutí výkonu trestněprávní sankce.

## I – Právní rámec

### A – Primární právo

5. Krom toho vyložím Soudnímu dvoru důvody toho, proč mám za to, že dočasná nepřítomnost, která nezpochybňuje silnou vazbu, jež pojí občana Unie k hostitelskému členskému státu, což je okolnost, již přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, obecně nemá vliv na počítání doby deseti let vyžadované v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

7. Článek 3 odst. 2 smlouvy o EU zní takto:

„Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“

6. Avšak naopak nepřítomnost na území hostitelského členského státu po dobu více než šestnáct měsíců, která, jako v projednávané věci, skončila až nuceným návratem občana Unie v důsledku soudního rozhodnutí přijatého příslušnými orgány tohoto státu, může vést podle mého názoru k tomu, že tento občan ztratí zvýšenou ochranu podle tohoto článku, jelikož znamená přerušeni silné vazby, která pojí tohoto občana k uvedenému státu, což přísluší zjistit vnitrostátnímu soudu.

### B – Směrnice 2004/38

8. Před vstupem směrnice 2004/38 v platnost existovalo několik směrnic a nařízení v oblasti volného pohybu osob a práva pobytu evropských státních příslušníků. Tato směrnice

soustředila a zjednodušila právní předpisy Unie v této oblasti.

v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.

9. Uvedená směrnice totiž ruší povinnost občanů Unie získat povolení k pobytu, zavádí ve prospěch těchto občanů právo trvalého pobytu a vymezuje možnost členských států omezit pobyt státních příslušníků jiných členských států na jejich území.

12. Občané Unie krom toho požívají ochrany před vyhoštěním. Směrnice 2004/38 totiž striktně vymezuje možnost členských států omezit právo pohybu a pobytu občanů Unie, přičemž se přímo inspiruje judikaturou Soudního dvora v této oblasti.

10. Článek 16 odst. 1 směrnice 2004/38 tak stanoví, že právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Článek 16 odst. 3 této směrnice upřesňuje, že nepřetržitost pobytu není dotčena mimo jiné dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce.

13. Podle čl. 27 odst. 1 této směrnice tak smějí členské státy omezit toto právo z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, přičemž je vyloučeno, aby tyto důvody byly uplatňovány k hospodářským účelům.

11. Podle čl. 16 odst. 4 uvedené směrnice již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti

14. Článek 27 odst. 2 uvedené směrnice, který přejímá kritéria vytyčená Soudním dvorem, stanoví, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti<sup>3</sup> a musí být založena výlučně na osobním

3 — Viz rozsudek ze dne 18. května 1982, Adoui a Cornuaille (115/81 a 116/81, Recueil, s. 1665).

chování osoby dotčené rozhodnutím o vyhoštění<sup>4</sup>. Upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Krom toho chování osoby, na niž se vztahuje rozhodnutí o vyhoštění, musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti<sup>5</sup>.

2. Hostitelský členský stát nesmí, s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, vydat rozhodnutí o vyhoštění proti občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří mají právo trvalého pobytu na jeho území.

15. Článek 28 směrnice 2004/38, týkající se ochrany před vyhoštěním, zní takto:

3. Rozhodnutí o vyhoštění nesmí, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy, být vydáno proti občanům Unie, kteří:

a) posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě; nebo

„1. Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotčené osoby na jeho území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu.

b) jsou nezletilými osobami, kromě případů, kdy je vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte, jak je stanoveno v Úmluvě OSN o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989.“

4 — Viz rozsudek ze dne 26. února 1975, *Bonsignore* (67/74, Recueil, s. 297).

5 — Viz rozsudek ze dne 27. října 1977, *Bouchereau* (30/77, Recueil, s. 1999).

## C – Německé právo

poměrům, společenské a kulturní integraci v Německu a intenzitě jejich vazeb na stát původu.

16. Zákon o volném pohybu občanů Unie (Freizügigkeitsgesetz/EU) ze dne 30. července 2004<sup>6</sup> provádí do německého právního řádu ustanovení směrnice 2004/38. Konkrétně, § 6 odst. 1 FreizügG/EU stanoví, že o ztrátě práva pohybu a pobytu občana Unie v Německu lze rozhodnout pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Podle § 6 odst. 2 FreizügG/EU mohou být odsouzení v trestním řízení, která dosud nebyla vymazána z centrálního rejstříku, vzata v úvahu při odůvodnění rozhodnutí o vyhoštění, za podmínky, že okolnosti, z nichž tato odsouzení vycházejí, ukazují na osobní chování, které představuje skutečné ohrožení veřejného pořádku, přičemž musí jít o účinné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti.

17. Ustanovení § 6 odst. 3 FreizügG/EU upřesňuje, že při rozhodování o vyhoštění musí být přihlédnuto zejména k délce pobytu dotyčné osoby v Německu, jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným a ekonomickým

18. Na základě § 6 odst. 4 FreizügG/EU lze po získání práva trvalého pobytu rozhodnout o ztrátě práva pohybu a pobytu v Německu pouze na základě závažných důvodů.

19. Podle § 6 odst. 5 FreizügG/EU, pokud jde o občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří měli pobyt posledních deset let na spolkovém území, a o nezletilé osoby, lze vydat rozhodnutí podle § 6 odst. 1 FreizügG/EU pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti. Toto pravidlo se nepoužije na nezletilé osoby, je-li ztráta práva pobytu v zájmu dítěte. O naléhavé důvody veřejné bezpečnosti jde pouze tehdy, pokud byla dotčená osoba pravomocně odsouzena pro jeden nebo více úmyslně spáchaných trestných činů k trestu odnětí svobody nebo trestu pro mladistvé v délce alespoň pěti let nebo pokud bylo při posledním pravomocném odsouzení

6 — BGBl. 2004 I, s. 1950, pozměněný naposledy zákonem ze dne 26. února 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, dále jen „FreizügG/EU“).

nařízeno ochranné opatření, je-li dotčena bezpečnost Spolkové republiky Německo nebo představuje-li dotčená osoba teroristickou hrozbu.

do Německa, kde pracoval od prosince 2004. V polovině října 2005 se vrátil zpět do Řecka a znovu provozoval stánek s palačinkami.

## II – Skutkový stav a spor v původním řízení

20. Panagiotis Tsakouridis, řecký státní příslušník, se narodil v Německu dne 1. března 1978. Vždy žil v Německu a školní docházku absolvoval na území tohoto členského státu. Od října 2001 je držitelem časově neomezeného povolení k pobytu na tomto území.

21. Panagiotis Tsakouridis byl odsouzen k peněžitým trestům v roce 1998 za držení nedovoleného předmětu, v roce 1999 za nebezpečné ublížení na zdraví a v roce 2002 za úmyslné ublížení na zdraví a útisk.

22. Od března 2004 do poloviny října 2004 P. Tsakouridis provozoval na ostrově Rhodos (Řecko) stánek s palačinkami. Poté se vrátil

23. Dne 22. listopadu 2005 vydal Amtsgericht Stuttgart (okresní soud ve Stuttgartu) (Německo) na P. Tsakouridise mezinárodní zatykač. Dotčený byl zadržen dne 19. listopadu 2006 na Rhodosu a dne 19. března 2007 byl převezen do Německa.

24. Rozhodnutím ze dne 28. srpna 2007 odsoudil Landgericht Stuttgart (krajský soud ve Stuttgartu) (Německo) P. Tsakouridise k trestu odnětí svobody v délce 6 let a 6 měsíců za nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami v množství větším než malém v osmi případech. Z podkladů předložených na jednání vyplývá, že P. Tsakouridis je nyní podmíněně propuštěn na svobodu.

25. Regierungspräsidium Stuttgart vydalo dne 19. srpna 2008 rozhodnutí o ztrátě práva P. Tsakouridise na vstup a pobyt na území Německa a pohrozilo mu vyhoštěním do Řecka.

26. Regierungspräsidium Stuttgart dospělo k závěru, že odsuzujícím rozsudkem Landgericht Stuttgart ze dne 28. srpna 2007 byla překročena hranice pěti let trestu odnětí svobody, takže jsou dány naléhavé důvody veřejné bezpečnosti ve smyslu § 6 odst. 5 FreizügG/EU. Krom toho Regierungspräsidium Stuttgart usoudilo, že osobní chování P. Tsakouridise představuje skutečnou hrozbu pro veřejný pořádek, neboť jím spáchané trestné činy týkající se omamných látek jsou velmi závažné a existuje riziko opakování trestné činnosti. Dodalo, že společnost má základní zájem na účinném potírání kriminality spojené s drogami, která je obzvláště společensky škodlivá. Regierungspräsidium Stuttgart krom toho dospělo k závěru, že P. Tsakouridis nebude mít vzhledem ke svým nedávným pobytům v Řecku těžkosti s přivyknutím si na místní životní poměry.

27. Dne 17. září 2008 podal P. Tsakouridis k Verwaltungsgericht (správní soud) proti tomuto rozhodnutí ze dne 19. srpna 2008 žalobu. Verwaltungsgericht na základě toho, že Landgericht Stuttgart ve svém rozhodnutí ze dne 28. srpna 2007 rozhodl, že P. Tsakouridis byl pouze podřízeným členem organizované skupiny a že byl zatažen do trestné činnosti na základě svých rodinných povinností, a s ohledem na to, že dotýčný vyrostl v Německu, absolvoval zde školní vzdělání, že tedy nepředstavuje nebezpečí pro veřejný pořádek

ve smyslu § 6 odst. 1 FreizügG/EU a že udržuje úzké vztahy se svým otcem, který žije v Německu, dospěl k závěru, že rozhodnutí o ztrátě práva P. Tsakouridise na vstup na území Německa a pobyt na něm je nepřiměřené.

28. Rozhodnutím ze dne 24. listopadu 2008 tedy tento soud zrušil rozhodnutí Regierungspräsidium Stuttgart z důvodu, že v případě občana Unie může ke ztrátě práva na vstup a práva pobytu dojít pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, přičemž odsouzení pro trestný čin samo o sobě nestačí k odůvodnění takové ztráty. Uvedený soud dodává, že musí existovat závažné, skutečné a dostatečné riziko, které ohrožuje základní zájem společnosti.

29. Verwaltungsgericht krom toho poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že P. Tsakouridis žil v Německu déle než deset let a že nepřišel o právo trvalého pobytu z důvodu svých pobytů v Řecku, lze o ztrátě práva pobytu rozhodnout pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti. V projednávané věci ovšem nejsou tyto důvody dány, neboť pojem „veřejná bezpečnost“ zahrnuje pouze vnitřní a vnější bezpečnost členského státu a je tedy

užší než pojem „veřejný pořádek“. Panagiotis Tsakouridis představuje možná závažné nebezpečí pro veřejný pořádek, ale v žádném případě pro existenci členského státu a jeho institucí nebo pro přežití obyvatelstva.

tato vnější a vnitřní bezpečnost zahrnuje pouze existenci státu spolu s jeho podstatnými institucemi, jejich funkčnost, přežití obyvatelstva, jakož i vnější vztahy a mírové soužití národů?

30. Land Baden-Württemberg podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

### III – Předběžné otázky

- 2) Za jakých podmínek je možné zase ztratit zvýšenou ochranu před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 získanou po desetiletém pobytu v hostitelském členském státě? Má se v této souvislosti uplatnit obdobně podmínka týkající se ztráty práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 4 [této směrnice]?

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Má být pojem ‚naléhavé důvody veřejné bezpečnosti‘ použitý v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 [...] vykládán tak, že důvodem pro vyhoštění mohou být pouze neodvratná ohrožení vnější nebo vnitřní bezpečnosti členského státu a že
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku a na otázku obdobného použití čl. 16 odst. 4 [uvedené směrnice]: dochází ke ztrátě zvýšené ochrany před vyhoštěním jen samotným uplynutím času, nezávisle na důvodech nepřítomnosti?



- 4) Rovněž v případě kladné odpovědi na druhou otázku a otázku obdobného použití čl.16 odst. 4 směrnice [2004/38]: může nucený návrat do hostitelského členského státu v rámci trestního řízení před uplynutím dvouletého období vést k zachování zvýšené ochrany před vyhoštěním, i když po návratu nejprve po delší dobu nelze využívat základních svobod?“ nepřítomnost na území hostitelského členského státu, jakož i nucený návrat občana Unie na toto území v rámci trestního řízení mohou mít vliv na nárok na zvýšenou ochranu podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

#### *A – Úvodní poznámky*

### **IV – Analýza**

32. Svou první otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora na to, zda je třeba odlišovat pojem „veřejná bezpečnost“ od pojmu „veřejný pořádek“ a zda prvně uvedený pojem má být vykládán úžeji než druhý pojem, v tom smyslu, že za rozhodnutí o vyhoštění založené na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti lze považovat pouze rozhodnutí o vyhoštění vydané proti občanu Unie, který ohrožuje samotnou existenci členského státu a jeho institucí.

34. Tyto úvodní poznámky se týkají dvou bodů, a to jednak připomenutí ducha a struktury systému zavedeného směrnicí 2004/38, a jednak průřezového charakteru základních zásad trestního práva.

1. Duch a struktura systému zavedeného směrnicí 2004/38

33. Podstatou druhé, třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda opakovaná

35. Podle třetího bodu odůvodnění směrnice 2004/38 je jejím cílem zjednodušení

a posílení práva volného pohybu a pobytu všech občanů Unie.

vzhledem k tomu, že toto omezení svobody pohybu je zásahem do jedné ze základních zásad práva Unie, jsou podmínky jeho použití úzce vymezeny<sup>7</sup>.

36. Volný pohyb osob představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu, potvrzenou v článku 45 Listiny základních práv Evropské unie. Svoboda pohybu, nejprve stanovená ve prospěch pracovníků, se následně rozšířila na občany Unie, ať už je jejich status jakýkoliv a ať vykonávají výdělečnou činnost či nikoli. Občanství Unie tedy přiznává každému občanovi Unie právo pohybovat se a pobývat na území členských států, s výhradou omezení výslovně stanovených v čl. 20 odst. 2 posledním pododstavci SFEU.

38. Jak je uvedeno výše, článek 28 této směrnice totiž zavádí zvýšenou ochranu pro občany Unie a, v určitých případech, pro jejich rodinné příslušníky.

37. Při výkonu tohoto práva volného pohybu musí být samozřejmě dodržovány zákony každého členského státu. Podle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 tak může členský stát omezit svobodu pohybu občana Unie na svém území z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Nicméně

39. Článek 28 odst. 1 uvedené směrnice tak stanoví, že pokud vydá členský stát rozhodnutí o vyhoštění občana Unie z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, musí vzít nejprve v úvahu řadu skutečností, jako je délka pobytu tohoto občana na území uvedeného státu, jeho věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace, jakož i intenzita vazeb na stát původu.

7 — Viz zejména rozsudky ze dne 4. prosince 1974, van Duyn (41/74, Recueil, s. 1337, bod 18), a ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, Recueil, s. I-3449, bod 34 a uvedená judikatura).

40. Podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, pokud má občan Unie nebo jeho rodinný příslušník právo trvalého pobytu na území hostitelského členského státu, tento stát smí vydat rozhodnutí o vyhoštění těchto osob pouze ze závažných důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

integraci v hostitelském členském státě<sup>8</sup>. Čím delší je doba pobytu na území tohoto státu, tím užší by měly být vazby k tomuto státu.

41. Konečně podle čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice, pouze naléhavé důvody veřejné bezpečnosti mohou odůvodnit rozhodnutí o vyhoštění vydané proti občanu Unie, který měl posledních deset let před tímto rozhodnutím pobyt na území hostitelského členského státu.

44. Rozhodnutí o vyhoštění vydané vůči občanu Unie, který využil svého práva pohybu a který je skutečně integrován v hostitelském členském státě, by jej tedy mohlo vážně ohrozit<sup>9</sup>.

42. Z těchto tří odstavců především vyplývá, že délka pobytu je rozhodujícím faktorem pro přiznání zvýšené ochrany před vyhoštěním občanů Unie.

45. Z tohoto důvodu tento občan požívá ochrany před vyhoštěním, která zesiluje podle míry integrace v hostitelském členském státě. Popsaný systém vytyčuje ve skutečnosti postulát, že stupeň integrace závisí na délce pobytu. Čím delší bude pobyt, tím silnější

43. To se vysvětluje tím, že zákonodárce Unie usoudil, že doba pobytu ukazuje na určitou

8 — Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [KOM(2001) 257 konečný].

9 — Viz dvacátý třetí bod odůvodnění směrnice 2004/38.

stupeň integrace bude předpokládán a tím úplnější bude ochrana před vyhoštěním<sup>10</sup>.

aby byl zajištěn její užitečný účinek, základní práva a zásady nelze uplatňovat rozdílně podle toho, v které oblasti se objevují, jestliže nemají ztratit svůj základní charakter. Tento základní charakter práva nebo zásady představuje naopak společný standard, z něž nelze v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyloučit otázky související zejména s občanstvím Unie.

## 2. Průřezový charakter základních zásad trestního práva

46. Konkrétní okolnosti projednávané věci vyžadují, aby zamýšlené rozhodnutí Regierungspräsidium Stuttgart odpovídalo nejenom podmínkám požadovaným směrnicí 2004/38, ale – vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí vydávané v důsledku odsouzení v trestním řízení, které následuje po jeho výkonu – musí rovněž respektovat základní zásady týkající se funkce trestu.

48. Myšlenka, že trest má sloužit k znovuzачlenění odsouzené osoby, jež se objevuje již odedávna u teologů, filozofů nebo teoretiků, je v současnosti zásadou, kterou sdílejí a potvrzují všechny moderní právní řády, zejména právní řády členských států<sup>11</sup>. Podobně Rada Evropy přijala v roce 2006 doporučení k evropským vězeňským pravidlům<sup>12</sup>, které stanoví, že „[k]aždý trest odnětí svobody je vykonáván tak, aby usnadnil dotčeným osobám

47. I když je totiž nesporné, že způsob výkladu legitimně používaný Soudním dvorem ponechává případně prostor pro specifický výklad v závislosti na cíli každé směrnice,

11 — Například v Německu je účel trestu spočívající ve znovuzачlenění do společnosti zdůrazněn v § 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody („Strafvollzugsgesetz“). Ve Španělsku čl. 25 odst. 2 Ústavy stanoví, že trest odnětí svobody a ochranná opatření směřují k převýchově a znovuzачlenění do společnosti. V Itálii čl. 27 třetí pododstavec Ústavy z roku 1948 stanoví, že trest nemůže spočívat v nelidském zacházení a jeho cílem musí být převýchova odsouzeného.

12 — Doporučení Výboru ministrů členským státům Rec (2006) k evropským vězeňským pravidlům, přijaté dne 11. ledna 2006.

10 — Viz dvacátý čtvrtý bod odůvodnění této směrnice.

znovuzačlenění do svobodné společnosti“<sup>13</sup>. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijatý Valným shromážděním Spojených národů a podepsaný v New Yorku dne 16. prosince 1966 rovněž stanoví ve svém čl. 10 odst. 3, že „[v]ězeňský řád zajistí takové zacházení s vězni, jehož hlavním cílem je jejich převýchova a náprava“.

takové náleží do kategorie obecných zásad práva Unie.

49. Evropský soud pro lidská práva rovněž rozhodl, že „[j]ednou z podstatných funkcí trestu odnětí svobody je chránit společnost, například tím, že pachateli je zabráněno v tom, aby se znovu dopustil trestné činnosti a působil tak další škodu. Soud zároveň uznává legitimní cíl politiky postupného znovuzačlenění osob odsouzených k trestu odnětí svobody do společnosti. Z tohoto hlediska jsou odůvodněna opatření – jako jsou dočasná propuštění na svobodu – umožňující znovuzačlenění vězně do společnosti“<sup>14</sup>.

51. Z těchto důvodů mám za to, že musím obrátit pozornost Soudního dvora ke konkrétním okolnostem projednávané věci, v níž má být přijato rozhodnutí o vyhoštění v návaznosti na podmíněné propuštění na svobodu, což je forma výkonu trestu zaměřená na znovuzačlenění.

50. Dodržování zásady, že účelem trestu je znovuzačlenění, je podle mého názoru neoddělitelné od pojmu „lidská důstojnost“ a jako

52. S ohledem na veškeré tyto okolnosti nyní vyvstává otázka, zda P. Tsakouridis, který se narodil a téměř celý svůj život prožil na území Německa, může být z tohoto území vyhoštěn z důvodu, že byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 6 let a 6 měsíců za organizovaný obchod s omamnými látkami.

13 — Viz část I bod 6 přílohy tohoto doporučení.

14 — Viz ESLP, rozsudek *Mastromatteo v. Itálie* ze dne 24. října 2002, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2002-VIII, § 72.

B – K pojmu „naléhavé důvody veřejné bezpečnosti“ který zahrnuje pouze existenci členského státu nebo jeho institucí.

53. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda lze důvody rozhodnutí o vyhoštění P. Tsakouridise považovat za naléhavé důvody veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

54. Touto otázkou se předkládající soud ve skutečnosti táže, zda je třeba odlišovat pojem „veřejná bezpečnost“ od pojmu „veřejný pořádek“ a zda prvně uvedený pojem má být vykládán úžeji než druhý pojem, v tom smyslu, že za rozhodnutí o vyhoštění založené na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti lze považovat pouze rozhodnutí o vyhoštění vydané proti občanu Unie, který ohrožuje samotnou existenci členského státu a jeho institucí.

55. Z důvodů, které uvedu dále, se nedomnívám, že pojem „veřejná bezpečnost“ by měl být vykládán výlučně v úzkém smyslu,

56. K pojmu „veřejná bezpečnost“ existuje nezanedbatelná judikatura Soudního dvora. V 80tých a 90tých letech totiž musel Soudní dvůr opakovaně přezkoumávat, zda členský stát může ospravedlnit překážku volnému pohybu zboží důvody veřejné bezpečnosti<sup>15</sup>. Podobně Soudní dvůr musel rozhodnout, zda vnitrostátní opatření diskriminující ženy mohou být ospravedlněna důvody souvisejícími s ochranou veřejné bezpečnosti členského státu<sup>16</sup>.

57. Ve všech těchto věcech Soudní dvůr připustil, že vnitrostátní opatření, které brání volnému pohybu zboží nebo diskriminuje ženy, může být ospravedlněno důvody veřejné bezpečnosti. Nicméně Soudní dvůr nikdy neupřesnil samotný obsah tohoto pojmu a uvedl pouze, že uvedený pojem, ve smyslu

15 — Viz rozsudky ze dne 10. července 1984, *Campus Oil* a další (72/83, Recueil, s. 2727); ze dne 4. října 1991, *Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“* (C-367/89, Recueil, s. I-4621), a ze dne 17. října 1995, *Leifer* a další (C-83/94, Recueil, s. I-3231).

16 — Viz rozsudky ze dne 15. května 1986, *Johnston* (222/84, Recueil, s. 1651), a ze dne 26. října 1999, *Sirdar* (C-273/97, Recueil, s. I-7403).

článku 30 ES, zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost členského státu<sup>17</sup>.

58. Je jasné, že pojem „vnější bezpečnost“ se vztahuje na bezpečnost členského státu v jeho vztazích k jiným státům. Ve výše uvedeném rozsudku Leifer a další, v němž se jednalo o opatření vyžadující povolení k prodeji chemického zboží do Iráku, Soudní dvůr uvedl, že nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů může být dotčena bezpečnost členského státu<sup>18</sup>.

59. Naopak pojem „vnitřní bezpečnost“ je obtížněji uchopitelný. Je třeba jej zcela odlišovat od pojmu „veřejný pořádek“, jak navrhuje předkládající soud, nebo jsou ve skutečnosti tyto dva pojmy ne-li neoddělitelné, tedy alespoň úzce spjaté?

17 — Viz výše uvedené rozsudky Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“ (bod 22) a Leifer a další (bod 26), jakož i rozsudek ze dne 11. ledna 2000, Kreil (C-285/98, Recueil, s. I-69, bod 17).

18 — Viz body 28 a 29 rozsudku.

1. Pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“

60. Soudní dvůr rozhodl, že zvláštní okolnosti odůvodňující použití pojmu „veřejný pořádek“ se mohou v jednotlivých zemích a v jednotlivých obdobích lišit, a je tedy v tomto ohledu nezbytné přiznat příslušným vnitrostátním orgánům prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou<sup>19</sup>. Krom toho uvedl, že členským státům není uložena žádná stupnice hodnot pro posuzování jednání, která jsou v rozporu s veřejným pořádkem<sup>20</sup>.

61. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že podle čl. 3 odst. 2 SEU je volný pohyb osob zaručen ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se předcházení a potírání zločinnosti. Cílem Unie je totiž vytvořit mimo jiné prostor bezpečnosti. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, má tedy nejprve každý členský stát základní povinnost zajistit tento prostor bezpečnosti na vlastním území.

19 — Výše uvedený rozsudek van Duyn, (bod 18), a rozsudek ze dne 28. října 1975, Rutili (36/75, Recueil, s. 1219, bod 28).

20 — Viz výše uvedený rozsudek Adoui a Cornuaille (bod 8).

62. Členské státy tedy mohou v podstatě dále svobodně dle svých vnitrostátních potřeb určovat, co vyžaduje veřejný pořádek a veřejná bezpečnost<sup>21</sup>.

63. Soudní dvůr tak uznal, že pojem „veřejný pořádek“ zahrnuje mimo jiné předcházení násilí ve velkých aglomeracích<sup>22</sup>, boj proti obchodu s kradenými automobily<sup>23</sup>, ochranu mincovního práva<sup>24</sup> nebo také respektování lidské důstojnosti<sup>25</sup>.

64. Z hlediska vnitřní bezpečnosti Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Johnston připustil, že zákaz ženám v policii Severního Irsku nosit zbraň je ospravedlněn důvody veřejné bezpečnosti, protože ženy mohou být při vážných vnitrostátních nepokojích častěji cílem<sup>26</sup>.

65. Nicméně tento rozsudek podle mého názoru představuje výjimku, neboť Soudní dvůr ve většině věcí týkajících se veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, v nichž rozhodoval, mezi těmito dvěma pojmy jasně nerozlišuje<sup>27</sup>.

66. Tato neexistence rozlišení je ještě zjevnější v rozsudku Oteiza Olazabal<sup>28</sup>. V této věci totiž Soudní dvůr uvedl, že o zamezení činnosti ozbrojené a organizované skupiny lze mít za to, že spadá do zachování veřejné bezpečnosti<sup>29</sup>. Přesto poté Soudní dvůr zkoumá to, zda je rozhodnutí o vyhoštění vydané vůči dotčené osobě v uvedené věci odůvodněné, z hlediska veřejného pořádku.

67. Krom toho se zdá, že samotné znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, které přejímá judikaturu Soudního dvora týkající se pojmu „veřejný pořádek“<sup>30</sup>, tyto dva pojmy zaměňuje. Podle tohoto ustanovení totiž opatření přijatá z důvodů *veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti* musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na

21 — Viz výše uvedený rozsudek Rutili (bod 26), a rozsudek ze dne 14. března 2000, Scientologická církev (C-54/99, Recueil, s. I-1335, bod 17).

22 — Viz výše uvedený rozsudek Bonsignore.

23 — Viz rozsudek ze dne 30. dubna 1991, Boscher (C-239/90, Recueil, s. I-2023).

24 — Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 1978, Thompson a další (7/78, Recueil, s. 2247).

25 — Viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609).

26 — Viz body 35 a 36 rozsudku. Viz rovněž výše uvedený rozsudek Sirdar (bod 17).

27 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Bonsignore; rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, Recueil, s. 497), a ze dne 17. června 1997, Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, Recueil, s. I-3343).

28 — Rozsudek ze dne 26. listopadu 2002 (C-100/01, Recueil, s. I-10981).

29 — Viz bod 35 rozsudku.

30 — Viz výše uvedený rozsudek Rutili (bod 28).



osobním chování dotyčné osoby a toto chování musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž tento pojem základní zájem společnosti představuje podle mého názoru společného jmenovatele obou těchto pojmů.

68. I když je tedy s ohledem na judikaturu Soudního dvora a zejména výše uvedené rozsudky Johnston a Oteiza Olazabal zřejmé, že vnitřní bezpečnost státu je spojena s bojem proti terorismu, zdá se být obtížné, ne-li naprosto umělé, uzavřít pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ každý do vlastní definice s vyčerpávajícím obsahem.

69. A to tím spíše, že, jak je uvedeno výše, členské státy mohou dále svobodně dle svých vnitrostátních potřeb určovat, co vyžaduje veřejný pořádek a veřejná bezpečnost. Pouze ony mají pravomoc zajistit dodržování veřejného pořádku a ochranu veřejné bezpečnosti na svém území a disponují prostorem pro uvážení, aby, podle konkrétních sociálních

okolností a významu, který připisují legitimnímu cíli podle práva Unie, stanovily opatření, kterými je možné dosáhnout výsledků<sup>31</sup>.

70. I když má totiž Soudní dvůr pravomoc dbát na to, aby tak základní právo, jako je právo pohybovat se a pobývat na území členského státu bylo dodržováno, nic to nemění na tom, že pouze členské státy samy musí posoudit riziko zásahu do veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti na svém vlastním území<sup>32</sup>.

71. V tomto ohledu je zjevné, že zákonodárce Unie, vycházející tak z judikatury Soudního dvora, si přál ponechat členským státům určitý prostor pro uvážení pokud jde o obsah pojmu „veřejná bezpečnost“. Článek 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 tak stanoví, že rozhodnutí o vyhoštění musí být založeno

31 — Viz rozsudky ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie (C-265/95, Recueil, s. I-6959, bod 33), a ze dne 15. června 1999, Heinonen (C-394/97, Recueil, s. I-3599, bod 43).

32 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek van Duyn (bod 18).

na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti „vymezených členskými státy“.

na skutečné obchodní síti, se vším nebezpečím, které to přináší pro fyzickou bezpečnost obyvatelstva.

72. V důsledku toho, představuje-li pro některé členské státy zásah do jejich vnitřní bezpečnosti hrozba ozbrojených skupin usilujících o nezávislost, pro jiné je prioritou při zajištění bezpečnosti na jejich území boj proti pohromě, jakou je organizovaný obchod s drogami.

75. Stejně je tomu v dalších oblastech, jako je například dětská pornografie. V případě, že si určitá osoba prohlíží pedofilní fotografie na internetu, jde nepochybně o zásah do veřejného pořádku, vyšší práh je však překročen, jde-li o účast na pedofilní síti, která je za těmito fotografiemi.

73. Ačkoliv totiž Soudní dvůr zahrnul boj proti obchodu s omamnými látkami pod pojem „veřejný pořádek“<sup>33</sup>, mám za to, že tento druh obchodu často přímo ohrožuje fyzickou bezpečnost obyvatelstva jednoduše proto, že osoby obchodující s drogami se neváhají organizovat v ozbrojených skupinách, které vyvolávají násilnosti ve městech.

76. Skutečnost, že Soudní dvůr připustil, že boj proti různým formám trestné činnosti spojeným s konzumací alkoholu směřuje k zachování vnitřní bezpečnosti<sup>34</sup> podporuje ostatně moji analýzu. Ve výše uvedeném rozsudku Heinonen odůvodnila finská vláda své opatření omezující dovoz alkoholu tím, že spotřeba alkoholu ve Finsku, která výrazně vzrostla, přinesla mimo jiné časté řízení ve stavu opilosti, nárůst násilí co do množství i závažnosti, jakož i vznik a rozšíření černých trhů<sup>35</sup>.

74. Podle mého názoru existuje opravdový rozdíl mezi osobou, která si kupuje drogu pro svou osobní spotřebu a která tak narušuje veřejný pořádek, a osobou, která se podílí

33 — Viz rozsudky ze dne 19. ledna 1999, *Calfa* (C-348/96, Recueil, s. I-11), a ze dne 29. dubna 2004, *Orfanopoulos a Oliveri* (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257).

34 — Viz výše uvedený rozsudek *Heinonen* (bod 43).

35 — Tamtéž (bod 18).

77. Podle mého názoru je tedy třeba chápat veřejnou bezpečnost tak, že zahrnuje nejen bezpečnost členského státu a jeho institucí, ale rovněž veškerá opatření, která mají čelit závažným zásahům do podstatných hodnot ochrany jeho občanů.

78. Zdá se mi tedy, že důvody, které podle Soudního dvora spadají pod pojem „veřejný pořádek“, mohou být stejně tak zahrnuty do pojmu „veřejná bezpečnost“.

79. Z toho však neplyne oslabení záruk, které omezují možnosti vydat rozhodnutí o vyhoštění proti občanu Unie.

80. Pokud měl občan Unie pobyt na území hostitelského státu posledních deset let před vydáním rozhodnutí o vyhoštění, pouze *naléhavé důvody* veřejné bezpečnosti, ve smyslu, jak jsem tento pojem definoval v bodě 77 tohoto stanoviska, mohou odůvodnit takové rozhodnutí.

2. Pojem „naléhavé důvody veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38

81. Ačkoliv Soudní dvůr uznal řadu zájmů za naléhavé důvody obecného zájmu<sup>36</sup>, pojem „naléhavé důvody“ nebyl samostatně definován.

82. Soudní dvůr nicméně již rozhodl, že opatření určené k ochraně veřejné bezpečnosti je naléhavým důvodem obecného zájmu<sup>37</sup>, stejně jako veřejný pořádek a veřejné zdraví.

83. Je třeba ostatně poznamenat, že čl. 4 bod 8 směrnice 2006/123/ES<sup>38</sup> definuje pojem „naléhavé důvody“ jako „důvody uznané

36 — Pro příkladný výčet viz zejména, pokud jde o poctivost v obchodní styku a ochranu spotřebitelů, rozsudek ze dne 18. května 1993, Yves Rocher (C-126/91, Recueil, s. I-2361); pokud jde o soudržnost daňového systému, rozsudek ze dne 13. března 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, Sb. rozh. s. I-2107); pokud jde o ochranu spotřebitelů a společenského pořádku v oblasti her, rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891), a pokud jde o bezpečnost silničního provozu, rozsudek ze dne 15. března 2007, Komise v. Finsko (C-54/05, Sb. rozh. s. I-2473).

37 — Viz zejména rozsudek ze dne 13. června 2002, Sea-Land Service a Nedlloyd Lijnen (C-430/99 a C-431/99, Recueil, s. I-5235, body 39 a 41).

38 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36).

za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost [a] veřejné zdraví“.

těmito důvody ospravedlněno jen pokud je nezbytné k ochraně zájmů, které má zaručit, a pouze nemůže-li být těchto cílů dosaženo méně omezujícími opatřeními<sup>40</sup>.

84. Jestliže je důvod veřejné bezpečnosti svou podstatou naléhavým důvodem, mám za to, že cílem použití této formulace je ve skutečnosti zdůraznit nezbytný a přiměřený charakter důvodů, na nichž je založeno dotčené vnitrostátní opatření.

85. Pokud je totiž vnitrostátní opatření v rozporu se základními svobodami, Soudní dvůr vždy ověřoval, zda je toto opatření odůvodněno, zda je nezbytné k dosažení sledovaného cíle a zda neexistují jiná, méně omezující opatření k dosažení tohoto cíle<sup>39</sup>.

86. V konkrétním případě opatření omezujícího právo pobytu a pohybu osoby z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti Soudní dvůr rozhodl, že příslušné vnitrostátní orgány musí provést test přiměřenosti s vědomím toho, že takové opatření může být

87. Příslušné vnitrostátní orgány tedy musí při posuzování, kde se nachází spravedlivá rovnováha mezi dotčenými legitimními zájmy, vzít v úvahu zvláštní právní postavení osob podléhajících právu Unie a základní charakter zásady volného pohybu osob<sup>41</sup>.

88. Podobně, podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 musí být důvodem vyhoštění pouze osobní chování dotyčné osoby a odůvodnění, která s dotyčnou osobou přímo nesouvisí

39 — Viz zejména, v oblasti volného pohybu zboží, výše uvedený rozsudek *Boscher* (body 22 a 23); v oblasti volného pohybu služeb výše uvedený rozsudek *Omega* (bod 36), a v oblasti volného pohybu osob výše uvedený rozsudek *Oteiza Olazabal* (bod 43).

40 — Viz výše uvedený rozsudek *Oteiza Olazabal* (bod 43). Viz, pokud jde o volný pohyb kapitálu, výše uvedený rozsudek *Scientologická církev* (bod 18), a pokud jde o volný pohyb zboží výše uvedený rozsudek *Omega* (bod 36).

41 — Viz výše uvedený rozsudek *Orfanopoulos a Oliveri* (bod 96). Viz rovněž sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 19. července 1999 o zvláštních opatřeních týkajících se pohybu a pobytu občanů Unie, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví [KOM(1999) 372 konečné].

nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná<sup>42</sup>.

vyžadovaná při posuzování přiměřenosti musí být vysoká.

89. Konečně, rovněž podle tohoto ustanovení, ohrožení veřejné bezpečnosti, které představuje toto jednání, musí být aktuální<sup>43</sup>. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že podmínka týkající se existence aktuálního ohrožení musí být v zásadě splněna v době, kdy dochází k vyhoštění<sup>44</sup>.

92. Ostatně je třeba poznamenat, že podle čl. 28 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 požívají nezletilé osoby stejného stupně ochrany jako osoby, které měly posledních deset let před vydáním rozhodnutí o vyhoštění pobyt v hostitelském členském státě. To dokazuje, že takové rozhodnutí lze přijmout jen výjimečně, s ohledem na obzvláštní závažnost vytýkaného jednání.

90. Jak je uvedeno v bodech 37 až 44 tohoto stanoviska, tato směrnice poskytuje ochranu před vyhoštěním, jejíž intenzita vzrůstá v závislosti na délce pobytu občana Unie. Článek 28 odst. 3 uvedené směrnice představuje poslední stadium ochrany, a tedy nejsilnější ochranu.

93. Úkolem nejprve příslušného vnitrostátního orgánu a případně vnitrostátního soudu je tedy ujistit se o tom, že rozhodnutí o vyhoštění občana Unie je přesně odůvodněno v závislosti na skutkových okolnostech každého případu a na závažnosti ohrožení osob.

91. Vzhledem k místu tohoto odstavce ve struktuře článku 28 směrnice 2004/38 a s ohledem na délku pobytu dotčeného občana Unie v hostitelském členském státě se tedy domnívám, že úroveň odůvodnění

94. V projednávaném případě, jež se týká rozhodnutí o vyhoštění, které následuje po výkonu trestu, mám za to, že test přiměřenosti nabývá zvláštního významu, který vyžaduje,

42 — Viz zejména výše uvedený rozsudek *Bonsignore* (body 5 a 6).

43 — Viz výše uvedený rozsudek *Bouchereau* (bod 28), a rozsudek ze dne 31. ledna 2006, *Komise v. Španělsko* (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097, bod 44).

44 — Viz výše uvedený rozsudek *Orfanopoulos a Oliveri* (body 78 a 79).

aby příslušný orgán zohlednil faktory, které dokládají, že přijaté rozhodnutí může zabránit riziku opakování trestné činnosti.

95. Podle mého názoru musí tento orgán, pokud vydává rozhodnutí o vyhoštění občana Unie po ukončení výkonu jeho trestu, objasnit, v čem toto rozhodnutí není na újmu znovuzачlenění pachatele. Takový krok, který souvisí s individualizací trestu, jejímž je prodloužením, je podle mne jedinou cestou, jak ochránit zájmy jednotlivce, jakož i zájem Unie obecně. Propuštěný pachatel totiž může, i když je vyhoštěn z jednoho členského státu a je mu zakázáno se tam vrátit, využít své svobody pohybu v ostatních členských státech. Je tedy v obecném zájmu, aby podmínky jeho propuštění na svobodu byly takové, aby jej zdržely od trestné činnosti a v každém případě aby nehrozilo, že jej k ní znovu přivedou.

96. Ve věci v původním řízení jsou kvalifikace trestného činu a výše hrozícího trestu ukazateli, které je třeba vzít v úvahu při posouzení základního významu chráněného zájmu pro společnost. Stejně tak uložený trest s ohledem na maximální možný trest a míru účasti P. Tsakouridise na obchodu s omamnými látkami, za nějž byl uložen tento trest,

jsou podle mého názoru rovněž objektivními ukazateli, které pomohou vnitrostátnímu soudu určit úroveň závažnosti jeho jednání. Naopak, aby bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy, musí vnitrostátní soud rovněž zvážit osobní situaci P. Tsakouridise, jako například skutečnost, že jeho rodina žije na území hostitelského členského státu, že v tomto státě vykonává výdělečnou činnost a že má vazby na stát svého původu, jakož i důsledky, které mají pomocná, poradenská a kontrolní opatření, jež doprovázejí jeho podmíněné propuštění na svobodu, na míru znovuzачlenění nebo riziko opakování trestné činnosti, nebo informace, které tato opatření poskytují. Neúspěšnost takových opatření by totiž mohla odůvodnit zamýšlené vyhoštění.

97. V důsledku toho, s ohledem na veškeré předchozí úvahy, mám za to, že čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „veřejná bezpečnost“ nelze chápat pouze v úzkém smyslu ohrožení vnitřní nebo vnější bezpečnosti hostitelského členského státu nebo existence jeho institucí, ale tento pojem zahrnuje rovněž závažné zásahy do základního zájmu společnosti, jakým jsou podstatné hodnoty ochrany jeho občanů,

konkretizované tímto státem prostřednictvím trestných činů, které stanoví k jejich ochraně.

ačkoliv jeho pobyt na území Německa během posledních deseti let před vydáním rozhodnutí o vyhoštění byl přerušen opakovanou nepřítomností na tomto území a jeho návrat na uvedené území je důsledkem soudního rozhodnutí.

98. Příslušnému vnitrostátnímu orgánu, který vydává rozhodnutí o vyhoštění, přísluší jej konkrétně odůvodnit v závislosti na skutkových a právních okolnostech, z nichž vyplývá, že tato kritéria jsou splněna.

99. Kromě toho, pokud, jako v projednávané věci, je rozhodnutí o vyhoštění vydáváno po výkonu trestu, musí příslušný vnitrostátní orgán uvést, v čem toto rozhodnutí není v rozporu s účelem trestu spočívajícím ve znovačlenění.

101. Nárok na tuto ochranu je totiž podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 podmíněn přítomností na území hostitelského členského státu po dobu deseti let, které předcházejí rozhodnutí o vyhoštění. Tento článek však nic neříká o následcích, které může mít na nárok na zvýšenou ochranu nepřítomnost na tomto území během uvedené doby.

### *C – K podmínce délky pobytu*

100. Podstatou druhé, třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda se na P. Tsakouridise může vztahovat zvýšená ochrana,

102. Předkládající soud se tedy táže, zda je třeba uplatnit obdobně podmínky nabytí a ztráty uvedené v článku 16 této směrnice pokud jde o právo trvalého pobytu.

103. Nabytí zvýšené ochrany by tak nebránila dočasná nepřítomnost po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce<sup>45</sup> a ke ztrátě zvýšené ochrany by mohlo dojít pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky<sup>46</sup>.

106. Vláda Spojeného království je toho názoru, že na občana Unie se vztahuje zvýšená ochrana, pokud nabyl práva trvalého pobytu po uplynutí doby pobytu pěti let na území hostitelského členského státu, a pokud poté pobýval legálně v tomto státě po dobu dalších pěti let.

104. Názory vlád členských států, které předložily v projednávané věci vyjádření, se v tomto bodě liší.

107. Podle belgické vlády není obdobné použití možné. Má za to, že jakmile občan Unie opustil území hostitelského členského státu, ztrácí právo na zvýšenou ochranu a nelze připustit žádnou výjimku.

105. Podle dánské a maďarské vlády nemá dočasná nepřítomnost na území hostitelského členského státu vliv, jestliže vazby na tento stát nejsou přerušeny. Podle dánské vlády lze použít obdobně čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38, zatímco podle maďarské vlády může sloužit toto ustanovení jako vodítko při posuzování ztráty vazby na hostitelský členský stát.

108. Polská vláda a Evropská komise se obě rovněž domnívají, že použití obdobně čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 není možné. Podle polské vlády ztrátu zvýšené ochrany odůvodňuje pouze přerušeni veškerých vazeb na hostitelský členský stát. Komise má za to, že je třeba přezkoumat, zda středisko zájmů občana Unie je stále na území hostitelského členského státu. Krátkodobá nepřítomnost by tedy neměla mít na počítání doby vliv.

45 — Viz čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38.

46 — Viz čl. 16 odst. 4 této směrnice.



109. Podle mého názoru, vzhledem ke struktuře čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 na něj není možné použít obdobně čl. 16 odst. 4 této směrnice. Domnívám se, že rozhodující je zachování silné vazby na hostitelský členský stát.

110. Jak je výše uvedeno, znění čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 neupřesňuje, jaké důsledky má nepřítomnost na území hostitelského členského státu na nárok na zvýšenou ochranu nebo na její ztrátu.

111. Podle ustálené judikatury, neumožňuje-li znění některého ustanovení práva Unie přesně určit, jak má být chápáno, je třeba jej vykládat s přihlédnutím k systematické a cílům právní úpravy, jejíž je součástí<sup>47</sup>.

47 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. dubna 2009, Falco Privatstiftung/Rabitsch (C-533/07, Sb. rozh. s. I-3327, body 19 a 20). Viz rovněž rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck (292/82, Recueil, s. 3781, bod 12); ze dne 14. června 2001, Kvaerner (C-191/99, Recueil, s. I-4447, bod 30), a ze dne 14. prosince 2006, ASML (C-283/05, Sb. rozh. s. I-12041, body 16 a 22).

112. V důsledku toho je třeba opovědět na otázky položené předkládajícím soudem s přihlédnutím ke kontextu, do něž je zasazeno dotčené ustanovení, jakož i systematické a cílům směrnice 2004/38.

113. Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států<sup>48</sup>. Cílem uvedené směrnice je toto právo zjednodušit a posílit<sup>49</sup>, aby pohyb občanů Unie mezi jednotlivými členskými státy probíhal za obdobných podmínek, jako jsou podmínky občanů členského státu, kteří se pohybují a mění pobyt nebo činnost v rámci svého vlastního státu<sup>50</sup>.

114. Zákonodárce Unie zde chtěl zajistit, aby se občané Unie mohli po několikaletém pobytu na území jiného členského státu, než je členský stát jejich původu, cítit v prvně uvedeném státě skutečně integrování.

48 — Viz první bod odůvodnění směrnice 2004/38.

49 — Viz dvacátý třetí bod odůvodnění směrnice 2004/38.

50 — Viz návrh směrnice zmíněný v poznámce pod čarou 8.

115. Vzhledem k tomu, že vyhoštění z hostitelského členského státu může tyto občany vážně ohrozit, zákonodárce Unie zavedl, jak je uvedeno výše, mechanismus ochrany před vyhoštěním, založený na zásadě proporcionality<sup>51</sup>.

ného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Konečně, na základě čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice, měl-li občan Unie pobyt na území hostitelského členského státu posledních deset let před rozhodnutím o vyhoštění, může být toto rozhodnutí založeno pouze na *naléhavých důvodech* veřejné bezpečnosti.

116. Vzhledem k tomu, že délka pobytu je faktorem integrace, zákonodárce Unie koncipoval článek 28 směrnice 2004/38 tak, že čím delší je doba pobytu na území hostitelského členského státu, tím striktnější jsou důvody, na základě nichž může tento stát přijmout rozhodnutí o vyhoštění.

118. S rostoucí mírou integrace občanů Unie v hostitelském členském státě, s ohledem na délku jejich pobytu v tomto státě, musí růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním<sup>53</sup>.

119. Zdá se mi tedy, že mezi stupněm integrace v uvedeném státě a stupněm přiznané ochrany musí být soudržnost.

117. Podle čl. 28 odst. 1 této směrnice totiž může hostitelský členský stát vydat rozhodnutí o vyhoštění občana Unie, který nemá právo trvalého pobytu<sup>52</sup>, z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Občan Unie, který získal právo trvalého pobytu, může být podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38 předmětem takového rozhodnutí pouze na základě *závažných důvodů* veřej-

120. Zákonodárce Unie vyšel z předpokladu, že dlouhá doba pobytu na území hostitelského členského státu ukazuje vysokou míru integrace. Domnívám se tedy, že po pobytu

51 — Viz dvacátý třetí bod odůvodnění směrnice 2004/38.

52 — Připomínám, že podle čl. 16 odst. 1 uvedené směrnice se právo trvalého pobytu nabyde po pětiletém nepřetržitém pobytu na území hostitelského členského státu.

53 — Viz dvacátý čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2004/38.

v délce alespoň deseti let na území hostitelského členského státu platí domněnka úplné integrace.

za účelem dovolené nesmí mít vliv na dobu vyžadovanou na nejvyšší úrovni ochrany před vyhoštěním. Taková nepřítomnost nemůže totiž podle mého názoru zpochybnit silnou vazbu, která pojí občana Unie k hostitelskému členskému státu.

121. Taková míra integrace, vyžadovaná v posledním stadiu ochrany před vyhoštěním, nepřipouští podle mého názoru takovou nepřítomnost na území hostitelského členského státu, která může přerušit pevnou vazbu mezi občanem Unie a tímto státem.

122. Občanovi Unie nelze nicméně zcela zakázat nepřítomnost. Bylo by totiž v rozporu s cílem volného pohybu osob, ke kterému směřuje směrnice 2004/38<sup>54</sup>, odrazovat občany Unie od toho, aby využívali své svobody pohybu, na základě toho, že prostá nepřítomnost na území hostitelského členského státu může mít vliv na jejich zvýšenou ochranu před vyhoštěním.

124. Naproti tomu jsem toho názoru, že nepřítomnost po dobu více než šestnáct měsíců, o níž se jedná v projednávané věci, může vést ke ztrátě nároku na zvýšenou ochranu přiznanou na základě čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, a že proto nelze použít obdobně čl. 16 odst. 4 této směrnice.

123. V důsledku toho mám za to, že dočasná nepřítomnost z pracovních důvodů nebo

125. V projednávané věci předkládající soud uvádí, že P. Tsakouridis byl nepřítomen na území Německa poprvé od března 2004 do poloviny října 2004, tedy přibližně šest a půl měsíce, a podruhé od poloviny října 2005 do března 2007, tedy o něco déle než šestnáct měsíců.

54 — Viz druhý bod odůvodnění této směrnice.

126. Pokud jde o první nepřítomnost P. Tsakouridise, ze spisu vyplývá, že byl nepřítomen za účelem výkonu činnosti odpovídající sezónnímu zaměstnání v Řecku.

ve skutečnosti prokazuje, že občan Unie se usadil v jiném členském státě a že tedy vazba, která jej pojí k hostitelskému členskému státu, není již tak silná, nebo je dokonce přerušena.

127. Domnívám se, že lze připustit, že nepřítomnost z takového důvodu neměla vliv na dobu nezbytnou k získání zvýšené ochrany podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Podle mého názoru je tedy třeba zjistit, zda vazba, jež pojí občana Unie k hostitelskému členskému státu, je stále tak silná, a to ověřením, při jeho návratu do tohoto státu, například toho, zda si udržel vztahy se svými rodinnými příslušníky, kteří rovněž žijí v uvedeném státě, zda si zde ponechal bydliště nebo zda v přiměřené době znovu započal trvalou pracovní činnost.

129. S ohledem na výše uvedené je tedy podle mne stěžejí myslitelné, aby se P. Tsakouridis mohl dovolávat zvýšené ochrany podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

128. Naopak druhá nepřítomnost P. Tsakouridise od poloviny října 2005 do března 2007, která byla přerušena nikoli z jeho vlastní vůle, ale jeho nuceným návratem na území hostitelského členského státu v důsledku soudního rozhodnutí, vedla k přerušení doby deseti let. Domnívám se totiž, že taková nepřítomnost

130. Je třeba mimoto zdůraznit, že občané Unie, ať je doba jejich pobytu v hostitelském členském státě jakákoliv, jsou chráněni před vyhoštěním<sup>55</sup>. Nadto čl. 32 odst. 1 této směrnice stanoví, že osoby, kterým byl zakázán pobyt, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, avšak nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu, podat žádost o zrušení tohoto zákazu, při-

55 — Viz čl. 28 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38.

čemž tento zákaz nemůže být v žádném případě udělen doživotně<sup>56</sup>.

nemá vliv na počítání doby deseti let vyžadované tímto článkem.

131. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že dočasná nepřítomnost, která nezpochybňuje silnou vazbu, jež pojí občana Unie k hostitelskému členskému státu, což je okolnost, již přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, obecně

132. Naopak nepřítomnost na území hostitelského členského státu po dobu více než šestnáct měsíců, která, jako v projednávané věci, skončila až nuceným návratem občana Unie v důsledku soudního rozhodnutí přijatého příslušnými orgány tohoto státu, může vést podle mého názoru k tomu, že tento občan ztratí zvýšenou ochranu podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, jelikož znamená přerušeni silné vazby, která pojí tohoto občana k uvedenému státu, což přísluší zjistit vnitrostátnímu soudu.

## V – Závěry

133. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Verwaltungsgesichtshof Baden-Württemberg následovně:

„Článek 28 odst. 6 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků

<sup>56</sup> — Viz dvacátý sedmý bod odůvodnění uvedené směrnice. Viz rovněž výše uvedený rozsudek Calfa (body 18 a 19).

svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států musí být vykládán v tom smyslu, že:

- pojem ‚veřejná bezpečnost‘ nelze chápat pouze v úzkém smyslu ohrožení vnitřní nebo vnější bezpečnosti hostitelského členského státu nebo existence jeho institucí, ale tento pojem zahrnuje rovněž závažné zásahy do základního zájmu společnosti, jakým jsou podstatné hodnoty ochrany jeho občanů, konkretizované tímto státem prostřednictvím trestných činů, které stanoví k jejich ochraně;
  
- příslušnému vnitrostátnímu orgánu, který vydává rozhodnutí o vyhoštění, přísluší jej konkrétně odůvodnit v závislosti na skutkových a právních okolnostech, z nichž vyplývá, že tato kritéria jsou splněna;
  
- pokud, jako v projednávané věci, je rozhodnutí o vyhoštění vydáváno po výkonu trestu, musí příslušný vnitrostátní orgán uvést, v čem toto rozhodnutí není v rozporu s účelem trestu spočívajícím ve znovuzачlenění;
  
- dočasná nepřítomnost, která nezpochybňuje silnou vazbu, jež pojí občana Unie k hostitelskému členskému státu, což je okolnost, již přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu, nemá vliv na počítání doby deseti let vyžadované v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38;

- nepřítomnost na území hostitelského členského státu po dobu více než šestnáct měsíců, která, jako v projednávané věci, skončila až nuceným návratem občana Unie v důsledku soudního rozhodnutí přijatého příslušnými orgány tohoto státu, může vést k tomu, že tento občan ztratí zvýšenou ochranu podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, jelikož znamená přerušeni silné vazby, která pojí tohoto občana k uvedenému státu, což přísluší zjistit vnitrostátnímu soudu.“