



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

2. května 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Evropské unie – Právo na volný pohyb a pobyt na území členských států – Směrnice 2004/38/ES – Článek 27 odst. 2 druhý pododstavec – Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví – Vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti – Chování představující skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti – Osoba, jejíž žádost o azyl byla zamítnuta z důvodů uvedených v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo v čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95/EU – Článek 28 odst. 1 – Článek 28 odst. 3 písm. a) – Ochrana před vyhoštěním – Pobyt v hostitelském členském státě po dobu posledních deseti let – Naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti – Pojem“

Ve spojených věcech C-331/16 a C-366/16,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, zasedající v Middelbourgu, Nizozemsko) (C-331/16) ze dne 9. června 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 13. června 2016, a rozhodnutím Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) (C-366/16) ze dne 27. června 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 5. července 2016, v řízeních

K.

proti

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16),

a

H. F.

proti

Belgische Staat (C-366/16),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz a E. Levits, předsedové senátů, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe a M. Vilaras (zpravodaj), soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

* Jednací jazyk: nizozemština.

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. července 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za K. A. Eikelboom a A. M. van Eik, advocation,
- za nizozemskou vládu K. Bulterman, C. S. Schillemans a B. Koopman, jako zmocněnkyněmi,
- za belgickou vládu M. Jacobs, C. Pochet a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s I. Florio a E. Matteredne, advocation,
- za řeckou vládu T. Papadopoulou, jako zmocněnkyní,
- za francouzskou vládu E. Armoët a E. de Moustier, jakož i D. Colasem, jako zmocněnci,
- za vládu Spojeného království C. Crane a G. Brown, jakož i D. Robertsonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s B. Laskem, barrister,
- za Evropskou komisi E. Montaguti a G. Wilsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. prosince 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu čl. 27 odst. 2 druhého pododstavce, čl. 28 odst. 1 a čl. 28 odst. 3 písm. a) 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. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů, zaprvé mezi K. a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (státní tajemník pro bezpečnost a spravedlnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“), ve věci rozhodnutí, kterým byl K. prohlášen za nežádoucí osobu na nizozemském území (věc C-331/16), a zadruhé mezi H. F. a Belgische Staat (Belgický stát), ve věci rozhodnutí, kterým bylo H. F. odmítnuto přiznat právo pobytu po dobu delší než tři měsíce na belgickém území (věc C-366/16).

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. K úmluvě byl připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

- 4 Článek 1 Ženevské úmluvy poté, co v oddíle A zejména definuje pro účely této úmluvy pojem „uprchlík“, v oddíle F uvádí:

„Ustanovení této úmluvy se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

- a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;
- c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“

Unijní právo

Směrnice 2004/38

- 5 Článek 16 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví:

„Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III.“

- 6 Článek 27 odst. 1 a 2 této směrnice, který je součástí kapitoly VI, nadepsané „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, uvádí:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

- 7 Článek 28 uvedené směrnice zní:

„1. Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné 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.

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.

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

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.“

Směrnice 2011/95/EU

8 Článek 12 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9), stanoví:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, existují-li závažné důvody se domnívat, že

- a) se dopustili zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;
- b) se dopustili vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než byli uznáni uprchlíkem, tj. před vydáním povolení k pobytu na základě přiznání postavení uprchlíka. Za vážné nepolitické zločiny lze považovat zvláště kruté činy, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem;
- c) jsou vinní činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN.“

Vnitrostátní práva

Nizozemské právo

9 Článek 67 Vreemdelingenwet (cizinecký zákon), ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495), stanoví:

„1. S výhradou použitelnosti části 3 může Ministr prohlásit cizího státního příslušníka za nežádoucí osobu:

- a. pokud v Nizozemsku pobývá neoprávněně a opakovaně se dopustil činů, které jsou dle tohoto zákona považovány za trestné;
- b. pokud byl pravomocným rozsudkem odsouzen za trestný čin, za který mu hrozí trest odnětí svobody na tři léta nebo více, nebo mu bylo za tento čin uloženo takové opatření, jako je opatření stanovené v článku 37a trestního zákona;
- c. pokud představuje nebezpečí pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost a pobývá v Nizozemsku neoprávněně ve smyslu čl. 8 písm. a) až e) nebo l);
- d. na základě smlouvy nebo
- e. v zájmu mezinárodních vztahů Nizozemska.

[...]

3. Odchylně od článku 8 nemůže být cizí státní příslušník, který byl prohlášen za nežádoucí osobu, považován za osobu s legálním bytem.“

Belgické právo

10 Podle čl. 40a odst. 2 wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon o vstupu na území státu, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců) ze dne 15. prosince 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31. prosince 1980, s. 14584), ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení, jsou za rodinné příslušníky občana Unie považováni zejména příbuzní ve vzestupné linii.

11 Článek 43 tohoto zákona uvádí:

„Vstup a pobyt mohou být občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům odepřeny jen z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, a to za dodržení následujících omezení:

[...]

2° opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. [...] Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

[...]“

12 Článek 52 odst. 4 koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (královská vyhláška o vstupu na území, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců), ze dne 8. října 1981 (*Belgisch Staatsblad*, 27. října 1981, s. 13740), uvádí:

„[...]“

Přizná-li ministr nebo jeho zmocněnec právo na pobyt nebo není-li ve lhůtě podle článku 42 zákona přijato žádné rozhodnutí, starosta nebo jeho zástupce vydají cizímu státnímu příslušníku ‚pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie‘, která se shoduje se vzorem v příloze 9.

[...]

Nepřizná-li ministr nebo jeho zmocněnec právo na pobyt, je toto rozhodnutí oznámeno rodinnému příslušníku předáním dokumentu, který se shoduje se vzorem v příloze 20 a může případně zahrnovat příkaz k opuštění území [...].“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Věc C-331/16

13 K. je chorvatským státním příslušníkem a zároveň státním příslušníkem Bosny a Hercegoviny.

14 K. přicestoval do Nizozemska dne 21. ledna 2001 společně se svou chotí a nezletilým synem. Podle informací předkládajícího soudu pobývá K. v Nizozemsku nepřetržitě od tohoto data. Dne 27. dubna 2006 porodila choť dotyčného jejich druhého syna.

- 15 Dne 2. února 2001 podal K. ke státnímu tajemníkovi první žádost o povolení k přechodnému pobytu z titulu žadatele o azyl. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím státního tajemníka ze dne 15. května 2003, jež se stalo konečným na základě potvrzujícího rozsudku Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 21. února 2005.
- 16 Dne 27. července 2011 podal K. novou žádost o azyl, která byla zamítnuta rozhodnutím státního tajemníka ze dne 16. ledna 2013. Toto rozhodnutí, které bylo spojeno se zákazem vstupu na území Nizozemska po dobu deseti let, se stalo konečným na základě potvrzujícího rozsudku Raad van State (Státní rada) ze dne 10. února 2014.
- 17 Po přistoupení Chorvatské republiky k Evropské unii požádal K. dne 3. října 2014 státního tajemníka o zrušení zákazu jeho vstupu na území. Rozhodnutím ze dne 22. července 2015 státní tajemník této žádosti vyhověl, avšak zároveň prohlásil K. za nežádoucí osobu na nizozemském území na základě čl. 67 odst. 1 písm. e) cizineckého zákona. Odvolání, které K. podal proti tomuto rozhodnutí, bylo zamítnuto rozhodnutím ze dne 9. prosince 2015.
- 18 V posledně zmíněném rozhodnutí státní tajemník nejprve odkázal na rozhodnutí ze dnů 15. května 2003 a 16. ledna 2013, kterými byly zamítnuty žádosti o azyl podané K., v nichž bylo konstatováno, že se dotyčný dopustil jednání spadajících pod čl. 1 oddíl F písm. a) Ženevské úmluvy, neboť věděl o válečných zločinech a zločinech proti lidskosti, kterých se dopustily zvláštní jednotky bosenské armády, a na těchto zločinech se osobně podílel. Státní tajemník rovněž zdůraznil, že by přítomnost K. na nizozemském území mohla narušit mezinárodní vztahy Nizozemského království a je třeba předejít tomu, aby se tento členský stát stal hostitelskou zemí pro osoby, u nichž existovaly závažné důvody se domnívat, že se dopustily závažných trestných činů. Státní tajemník měl dále za to, že ochrana veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti vyžaduje, aby bylo učiněno vše, aby se zabránilo tomu, že by se nizozemští občané dostali do styku s osobami, které se v zemi původu dopustily závažných jednání ve smyslu čl. 1 oddílu F písm. a) Ženevské úmluvy. Konkrétně bylo nezbytně třeba předejít tomu, aby se oběti, které trpěly v důsledku činů vytykávaných K., nebo jejich rodinní příslušníci s dotyčným setkali v Nizozemsku. Na základě všech těchto poznatků dospěl státní tajemník k závěru, že K. představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti v Nizozemsku a že právo na respektování soukromého a rodinného života nebrání tomu, aby byl K. prohlášen za nežádoucí osobu.
- 19 K. podal proti rozhodnutí ze dne 9. prosince 2015 žalobu k předkládajícímu soudu. V podstatě tvrdil, že důvody uvedené státním tajemníkem k podložení jeho rozhodnutí byly nedostatečné. Kromě toho, že mezinárodní vztahy členského státu nespádají pod veřejný pořádek, aktuálnost ohrožení, které dotyčný představuje, je totiž podle něj založena na domněnkách o jednání, kterými se měl provinít před více než dvěma desetiletími, a na tezi, že skutečnost, že tato jednání spadají pod čl. 1 oddíl F písm. a) Ženevské úmluvy, zakládá trvalé ohrožení. K. dále uvádí, že tvrzení, že to, že by jakýkoli případný jeho kontakt s oběti v Nizozemsku mohl sám o sobě vyvolat hrozbu pro veřejný pořádek, by pojem „veřejný pořádek“ nadměrně rozšířilo. Navíc nebylo věrohodně prokázáno, že by se případné oběti K. nacházely na nizozemském území. K. dodal, že každopádně nikdy nebyl stíhán ani *a fortiori* odsouzen za skutky, které mu byly vytykány. S odkazem na bod 50 rozsudku ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377), K. dovodil, že obecný důvod uvedený státním tajemníkem, který vycházel z toho, že dotyčný představuje hrozbu pro veřejný pořádek, není slučitelný s unijním právem.
- 20 Předkládající soud na úvod uvedl, že od přistoupení Chorvatska k Unii se na situaci K. použije unijní právo. Vzhledem k tomu, že zákaz vstupu na území Nizozemska může být uložen pouze státním příslušníkům třetích zemí, rozhodnutí ze dne 16. ledna 2013, kterým byl K. uložen zákaz vstupu na území Nizozemska na dobu deseti let, bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 22. července 2015, které bylo potvrzeno rozhodnutím ze dne 9. prosince 2015 a nahrazeno rozhodnutím prohlašujícím osobu za nežádoucí, které představuje srovnatelné opatření, jež může být přijato vůči občanům Unie. Na rozdíl od zákazu vstupu je rozhodnutí o prohlášení osoby za nežádoucí platné v zásadě na dobu neurčitou, avšak dotyčná osoba může požádat o jeho zrušení po uplynutí určité doby.

- 21 Předkládající soud dále uvedl, že bezesporu existují závažné důvody se domnívat, že K. spáchal zločin ve smyslu čl. 1 oddílu F písm. a) Ženevské úmluvy, s ohledem na jednání během období od dubna 1992 do února 1994, kdy byl členem jednotky bosenské armády. Podle uvedeného soudu je též nesporné, že K. z této armády dezertoval v únoru 1994. Rozhodnutí o prohlášení K. za nežádoucí osobu je založeno výlučně na těchto jednáních. S ohledem na dobu, která uplynula od uvedeného okamžiku, vyvstává otázka, zda uvedená jednání mohou být považována za představující skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38.
- 22 Podle předkládajícího soudu z judikatury Raad van State (Státní rada) vyplývá, že ohrožení základního zájmu společnosti, které představuje přítomnost osoby nacházející se ve stejné situaci jako K., je svou povahou trvale přítomno a není nutné se zabývat otázkou budoucího jednání takové osoby. Tento závěr je založen jednak na výjimečné závažnosti zločinů uvedených v čl. 1 oddílu F písm. a) Ženevské úmluvy a jednak na judikatuře Soudního dvora, zejména rozsudcích ze dne 9. listopadu 2010, B a D (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661), ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708), a ze dne 22. května 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300).
- 23 Předkládající soud si přitom klade otázku ohledně opodstatněnosti tohoto výkladu článku 27 odst. 2 směrnice 2004/38. Jeho pochybnosti jsou zesíleny tím, že první věta tohoto ustanovení ukládá, aby opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti byla v souladu se zásadou přiměřenosti. Kromě toho čl. 28 odst. 1 této směrnice uvádí několik faktorů, které musí vzít hostitelský členský stát v úvahu před vydáním rozhodnutí o vyhoštění, a čl. 28 odst. 3 písm. a) uvedené směrnice stanoví, že rozhodnutí o vyhoštění může být vůči občanům Unie, kteří posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě, vydáno pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti.
- 24 Předkládající soud odkazuje též na sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38, ze dne 2. července 2009 [COM (2009) 313 final], které potvrzují složitost posouzení přiměřenosti takového opatření, které bylo přijato vůči K. K. a jeho rodinní příslušníci jsou podle předkládajícího soudu dokonale začleněni do nizozemské společnosti, neboť v Nizozemsku žijí od roku 2001. K. mimoto prohlásil, že jeho rodina získala chorvatskou státní příslušnost pouze na základě etnického původu, ale že Chorvatsko je pro ně zcela neznámou zemí, neboť na jeho území nikdy nežili a nemají tam žádnou rodinu.
- 25 Za těchto okolností se Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, zasedající v Middelbourgu, Nizozemsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Umožňuje čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, aby byl občan Unie, na něhož se tak jako v projednávaném případě nesporně použije čl. 1 oddíl F písm. a) a b) Ženevské úmluvy, prohlášen za nežádoucí osobu z důvodu, že výjimečná závažnost zločinů, které vyjmenovává uvedené ustanovení Ženevské úmluvy, vede k závěru, že je třeba mít za to, že ohrožení, které představuje pro některý ze základních zájmů společnosti, je na základě své povahy trvale přítomno?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, jakým způsobem má být v souvislosti se zamýšleným prohlášením za nežádoucí osobu posuzováno, zda jednání výše uvedeného občana Unie, ve vztahu k němuž bylo rozhodnuto o použitelnosti čl. 1 oddílu F písm. a) a b) Ženevské úmluvy, má být považováno za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti? V jaké míře je v této souvislosti třeba přihlížet k tomu, že k jednání postiženému článkem 1 oddílem F Ženevské úmluvy došlo, tak jako v projednávaném případě, už před dlouhou dobou – v projednávané věci mezi roky 1992 a 1994?

3) Jakým způsobem se do posouzení, zda lze občana Unie, ve vztahu k němuž byla tak jako v projednávaném případě prokázána použitelnost čl. 1 oddílu F písm. a) a b) Ženevské úmluvy, prohlásit za nežádoucí osobu, promítne zásada proporcionality? Mají být zohledněny faktory uvedené v čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38, ať již jako součást tohoto posouzení, nebo samostatně? Má být zohledněno období deseti let pobytu v hostitelském státě, uvedené v čl. 28 odst. 3 písm. a) [zmíněné] směrnice, ať již jako součást tohoto posouzení, nebo samostatně? Mají být v plném rozsahu zohledněny faktory vyjmenované v bodě 3.3 [sdělení COM(2009) 313 final]?”

Věc C-366/16

- 26 H. F., afgánský státní příslušník, přicestoval do Nizozemska dne 7. února 2000, kde dne 6. března 2000 podal žádost o azyl. Rozhodnutím příslušného nizozemského orgánu ze dne 26. května 2003 byl H. F. vyloučen z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F písm. a) Ženevské úmluvy. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozsudkem Rechtbank te 's-Gravenhage (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko).
- 27 Rozhodnutím ze dne 9. ledna 2006 příslušný nizozemský orgán odmítl vydat H. F. povolení k přechodnému pobytu v Nizozemsku. Toto rozhodnutí bylo též potvrzeno Rechtbank te s'-Gravenhage (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko). Vzhledem k tomu, že se rozhodnutí ze dne 26. května 2003 stalo konečným, vydal státní tajemník vůči H. F. rozhodnutí o zákazu vstupu na území.
- 28 Během roku 2011 se H. F. se svou dcerou usadili v Belgii. Dne 5. října 2011 podal H. F. žádost o povolení k pobytu v Belgii, která byla pro nepřijatelnost odmítnuta rozhodnutím gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administrative Vereenvoudiging (zmocněnec státního tajemníka pro azyl a migraci, odpovědný za zjednodušení administrativních procesů, Belgie) (dále jen „zmocněnec“) ze dne 13. listopadu 2012. Téhož dne vydal uvedený zmocněnec rozhodnutí, kterým nařídil H. F. opustit belgické území. H. F. podal proti oběma těmto rozhodnutím žaloby na neplatnost, které vzal následně zpět.
- 29 Dne 21. března 2013 podal H. F. ke zmocněnci žádost o vydání pobytové karty v Belgii jakožto rodinný příslušník občana Unie z důvodu, že jeho dcera je nizozemskou státní příslušnicí. Dne 12. srpna 2013 vydal zmocněnec rozhodnutí o zamítnutí pobytu s příkazem opustit belgické území.
- 30 V odpověď na druhou žádost H. F., jež měla stejný obsah jako první žádost a byla podána dne 20. srpna 2013, vydal zmocněnec dne 18. února 2014 rozhodnutí o zamítnutí pobytu s příkazem opustit belgické území. Žaloba podaná H. F. proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozhodnutím příslušného belgického soudu, které založilo překážku věci rozsouzené.
- 31 Dne 18. září 2014 podal H. F. třetí žádost o vydání pobytové karty jakožto rodinný příslušník občana Unie. V návaznosti na tuto žádost vydal zmocněnec znovu dne 5. ledna 2015 rozhodnutí o zamítnutí pobytu s příkazem opustit území. Na základě žaloby H. F. bylo toto rozhodnutí příslušným belgickým soudem zrušeno dne 17. června 2015.
- 32 V návaznosti na toto zrušení vydal zmocněnec dne 8. října 2015 vůči H. F. rozhodnutí o zamítnutí pobytu po dobu delší než tři měsíce bez příkazu opustit území. Toto rozhodnutí bylo napadeno žalobou na neplatnost podanou H. F. u Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie).
- 33 Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem vycházel zmocněnec při přijetí tohoto rozhodnutí z informací obsažených ve spise souvisejícím s azylovým řízením týkajícím se H. F. v Nizozemsku, který byl získán ve spolupráci s dotyčným. Z tohoto spisu vyplývá, že podle posouzení provedeného nizozemskými orgány příslušnými v azylové oblasti se H. F. dopustil zločinů spadajících pod čl. 1 oddíl F písm. a) Ženevské úmluvy. Konkrétně se dotyčný podílel na válečných zločinech

nebo zločinech proti lidskosti nebo v rámci výkonu svých funkcí vydal příkazy ke spáchání takovýchto zločinů. Zmocněnec tedy shledal, že ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež představuje taková osoba, jako je H. F., u které nesporně existují závažné důvody se domnívat, že se dopustila zločinů spadajících pod čl. 1 oddíl F písm. a) Ženevské úmluvy, je na základě své povahy trvale přítomné. Posouzení budoucího chování této osoby není v takovémto případě důležité, s ohledem na povahu a závažnost předmětných zločinů, takže pravděpodobnost a aktuálnost ohrožení plynoucího z jednání uvedené osoby, ani riziko recidivy nemusí být prokázány. Odepření práva pobytu v takovém případě slouží též ochraně obětí předmětných zločinů, a tím i hostitelské společnosti a mezinárodního právního řádu. Na základě všech těchto důvodů je odmítnutí přiznat H. F. právo pobytu přiměřené.

- 34 Předkládající soud uvádí, že i když rozhodnutí ze dne 8. října 2015 neobsahuje žádný příkaz k opuštění belgického území, mělo by být považováno za opatření takové povahy, jako jsou opatření uvedená v čl. 27 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2004/38. Uvedený soud si klade otázku, zda je teze, podle které by národní bezpečnost byla ohrožena tím, že by se na tomto území vyskytovala osoba, vůči níž bylo přibližně o deset let dříve vydáno v Nizozemsku konečné rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka, slučitelná s výše uvedeným ustanovením.
- 35 Předkládající soud dodává, že tato problematika vykazuje rovněž spojitost s právem na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Podle uvedeného soudu by v souvislosti s rozhodnutím o zamítnutí pobytu bylo patrně vhodné provést přezkum podle tzv. testu „přiměřené rovnováhy“.
- 36 Za těchto podmínek se Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:
- „Má se unijní právo, konkrétně čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, případně ve spojení s článkem 7 [Listiny], vykládat v tom smyslu, že žádost o povolení pobytu, kterou podá rodinný příslušník občana Unie, který je státním příslušníkem třetí země, v rámci sloučení rodiny s tímto občanem, který využil své právo na volný pohyb a svobodu usazování, je možné v členském státě zamítnout, protože z pouhé přítomnosti tohoto rodinného příslušníka, který byl v jiném členském státě na základě skutečností týkajících se ho ve zvláštním historicko-společenském kontextu v zemi jeho původu podle čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95 vyloučen z postavení uprchlíka, plyne ohrožení společnosti, pokud se existence skutečného a současného ohrožení, které představuje jednání tohoto rodinného příslušníka v členském státě pobytu, odvozuje výlučně z odkazu na rozhodnutí o vyloučení bez toho, aby se přitom provedlo posouzení rizika recidivy v členském státě pobytu?“
- 37 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. července 2016 byly věci C-331/16 a C-366/16 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K prvním dvěma otázkám a první části třetí otázky ve věci C-331/16 a k otázce ve věci C-366/16

- 38 Podstatou prvních dvou otázek a první části třetí otázky ve věci C-331/16, jakož i otázky ve věci C-366/16, které položily předkládající soudy a je třeba je zkoumat společně, je to, zda musí být čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že vůči občanu Unie nebo státnímu příslušníku třetí země, jenž je rodinným příslušníkem takového občana, který se dožaduje přiznání práva pobytu na území členského státu, bylo v minulosti vydáno rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka z důvodu, že existovaly závažné důvody se domnívat, že se dotýčný dopustil činů uvedených v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo v čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95, umožňuje, aby příslušné

orgány tohoto členského státu automaticky dovodily, že pouhá přítomnost dotyčné osoby na území tohoto státu představuje – neohrožení či neexistenci rizika recidivy – skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38. V případě záporné odpovědi se předkládající soud ve věci C-331/16 táže, jak je třeba posoudit existenci takového ohrožení, a zejména v jaké míře je třeba zohlednit dobu, jež uplynula od údajného spáchání těchto činů. Zabývá se též otázkou vlivu zásady proporcionality, zmíněné v čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, na přijetí rozhodnutí o prohlášení za nežádoucí na území dotyčného členského státu takové osoby, vůči které bylo vydáno zmíněné rozhodnutí o vyloučení.

- 39 Z článku 27 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že členské státy smějí omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost zejména z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, avšak tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.
- 40 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že členské státy sice v podstatě mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, zejména jako odůvodnění odchylky od základní zásady volného pohybu osob, avšak tyto požadavky musí být chápány striktně, takže jejich dosah nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Unie (rozsudek ze dne 22. května 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23 a citovaná judikatura; v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. července 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, bod 18 a citovaná judikatura).
- 41 Výklad pojmu „veřejný pořádek“ uvedeného v člancích 27 a 28 směrnice 2004/38 byl tak v judikatuře Soudního dvora podán v tom smyslu, že použití tohoto pojmu předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (rozsudek ze dne 24. června 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, bod 79 a citovaná judikatura).
- 42 V souvislosti s pojmem „veřejná bezpečnost“ z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tento pojem zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu (rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 43). Vnitřní bezpečnost může být dotčena zejména přímým ohrožením klidu a fyzické bezpečnosti obyvatelstva dotyčného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. května 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 28). Pokud jde o vnější bezpečnost, ta může být dotčena zejména hrozbou vážného narušení vnějších vztahů tohoto členského státu nebo mírového soužití národů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 44).
- 43 V projednávané věci vyplývá z informací předkládajících soudů, že rozhodnutí o zamítnutí odvolání K. proti rozhodnutí prohlašujícímu dotyčného za nežádoucí osobu na nizozemském území, a rozhodnutí, kterým bylo H. F. odmítnuto přiznat právo pobytu po dobu delší než tři měsíce na belgickém území, byla odůvodněna tím, že s ohledem na jejich dřívější vyloučení z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95 by jejich pouhá přítomnost na území dotyčných členských států mohla narušit mezinárodní vztahy těchto členských států, jakož i potřebou zamezit tomu, aby se dotyční dostali do styku s občany uvedených členských států, kteří byli oběťmi zločinů a činů, jež byly dotyčným osobám vytýkány, a mohli by se případně nacházet na území těchto členských států.
- 44 Francouzská vláda a vláda Spojeného království mimoto ve svých vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru zdůraznily, že taková opatření, jaká byla přijata vůči K. a H. F., mohou rovněž přispívat k zajištění ochrany základních společenských hodnot členského státu a mezinárodního právního řádu, jakož i k zachování sociální soudržnosti, důvěry veřejnosti v systémy spravedlnosti a přistěhovalectví a důvěryhodnosti závazku členských států, pokud jde o ochranu základních hodnot uvedených v člancích 2 a 3 SEU.

- 45 Nelze vyloučit – jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 68 stanoviska – že by takové důvody, jaké byly zmíněny v bodech 43 a 44 tohoto rozsudku, mohly být členskými státy považovány za důvody veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, jež by mohly odůvodnit přijetí opatření omezujících volný pohyb a pobyt občana Unie nebo státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem takového občana, na území těchto členských států.
- 46 Kromě toho je nutno zdůraznit, že zločiny a činy uvedené v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95 vážně narušují takové základní hodnoty, jako je respektování lidské důstojnosti a lidských práv, na kterých je podle článku 2 SEU Unie založena, jakož i mír, který má Unie podle článku 3 SEU za cíl podporovat.
- 47 Z těchto poznatků vyplývá, že omezení ze strany členského státu volného pohybu a pobytu občana Unie nebo státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem takového občana, vůči němuž bylo v minulosti vydáno rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95, může spadat pod pojem „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2004/38.
- 48 Je však třeba podotknout, že z čl. 27 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2004/38 vyplývá, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti ve smyslu tohoto ustanovení musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby.
- 49 Kromě toho čl. 27 odst. 2 druhý pododstavec této směrnice podmiňuje přijetí takovýchto opatření tím, že chování dotyčné osoby musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nebo hostitelského členského státu.
- 50 V této souvislosti je přitom třeba připomenout, že důvody vyloučení z postavení uprchlíka, uvedené v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95, byly zavedeny za účelem vyloučit z postavení uprchlíka osoby považované za nehodné ochrany, která je s tímto postavením spojena, a zabránit tomu, aby přiznání tohoto postavení umožňovalo pachatelům některých vážných zločinů vyhnout se trestní odpovědnosti, takže vyloučení z postavení uprchlíka není podmíněno existencí současného nebezpečí pro hostitelský členský stát (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D, C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 104).
- 51 Z toho vyplývá, že pokud bylo vůči dotyčné osobě v minulosti vydáno rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka podle některého z těchto ustanovení, nevede to automaticky k závěru, že pouhá přítomnost dotyčné osoby na území hostitelského členského státu představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 druhého pododstavce první věty směrnice 2004/38.
- 52 Opatření odůvodněná důvody veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, když se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů ukáže, že osobní chování dotyčné osoby představuje v současné době skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (rozsudek ze dne 8. prosince 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, bod 82 a citovaná judikatura; v tomto smyslu viz též rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 77).
- 53 Takovéto posouzení je tudíž nezbytné i pro účely případného přijetí opatření na základě důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti ze strany příslušného orgánu členského státu, ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, vůči osobě, o které orgány příslušné v azylové oblasti měly za to, že existují závažné důvody se domnívat, že se tato osoba dopustila zločinů nebo se provinila činy, jež spadají pod čl. 1 oddíl F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95.

- 54 Při tomto posouzení musí být zohledněna zjištění obsažená v rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka, které bylo vydáno vůči dotyčné osobě, jakož i skutečnosti a důkazy, na kterých bylo toto rozhodnutí založeno, zejména povaha a závažnost zločinů nebo činů vytýkaných této osobě, míra její osobní účasti na těchto zločinech nebo činech, jakož i případná existence důvodů pro zproštění trestní odpovědnosti, jako je nátlak nebo nutná obrana.
- 55 Takovéto posouzení je tím více nezbytné v takovém případě jako ve věcech v původních řízeních, kdy dotyčný nebyl odsouzen v trestním řízení za zločiny nebo činy, jež byly uvedeny k odůvodnění zamítnutí jeho dřívější žádosti o azyl.
- 56 Dále je třeba uvést, že zjištění skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2004/38 sice obecně znamená, že dotyčný jednatel má tendenci pokračovat v budoucnu v jednání, které představuje takovéto ohrožení, může však též dojít k tomu, že pouhé dřívější jednání naplňuje podmínky takového ohrožení (rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, bod 29).
- 57 V projednávaném případě se předkládající soud ve věci C-331/16 zabývá otázkou vlivu uplynutí dlouhé doby od údajného spáchání činů, jež byly důvodem k vyloučení K. z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy.
- 58 V tomto ohledu je sice pravda, že doba uplynulá od tohoto spáchání je relevantní skutečností pro posouzení existence takového ohrožení, jaké je uvedeno v čl. 27 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2004/38 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, body 60 až 62). Nicméně případná mimořádná závažnost předmětných činů může být způsobilá doložit, i po poměrně dlouhé době, trvání skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.
- 59 Ve věci C-366/16 se předkládající soud zabývá otázkou, zda je pro uvedené posouzení relevantní riziko recidivy v hostitelském členském státě, pokud zločiny nebo činy ve smyslu čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95 byly spáchány v zemi původu dotyčného ve zvláštním historickém a společenském kontextu, který se v tomto členském státě pravděpodobně nebude opakovat.
- 60 V této souvislosti je třeba podotknout, že ačkoli se jeví jako málo pravděpodobné, že by takovéto zločiny nebo činy mohly být znovu spáchány mimo jejich zvláštní historický a společenský kontext, chování dotyčné osoby svědčící o jejím trvajícím postoji, jenž narušuje základní hodnoty uvedené v člancích 2 a 3 SEU, jako jsou lidská důstojnost a lidská práva, které tyto zločiny nebo činy dokládají, může představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 druhého pododstavce první věty směrnice 2004/38.
- 61 Je dále třeba upřesnit, že jak vyplývá z čl. 27 odst. 2 uvedené směrnice a z ustálené judikatury Soudního dvora, opatření omezující právo na volný pohyb může být odůvodněné pouze tehdy, pokud je v souladu se zásadou proporcionality, což vyžaduje určit, zda je toto opatření způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, bod 40 a citovaná judikatura).
- 62 Toto posouzení vyžaduje vyvážení hrozby, kterou osobní chování dotyčné osoby představuje pro základní zájmy hostitelské společnosti, a ochrany práv, která pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky vyplývají ze směrnice 2004/38 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 50 a citovaná judikatura).

- 63 V rámci tohoto posouzení je třeba vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, zejména právo na respektování soukromého a rodinného života, zakotvené v článku 7 Listiny a v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 52 a citovaná judikatura).
- 64 Jak uvedl generální advokát v bodě 112 stanoviska, hostitelský členský stát je zejména povinen v tomto kontextu ověřit možnost přijmout jiná opatření, která by méně narušovala volný pohyb a pobyt dotyčné osoby a byla by stejně účinná při zajištění ochrany uvedených základních zájmů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, bod 47).
- 65 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je na první dvě otázky a na první část třetí otázky ve věci C-331/16, jakož i na otázku ve věci C-366/16 třeba odpovědět tak, že čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že vůči občanu Unie nebo státnímu příslušníku třetí země, jenž je rodinným příslušníkem takového občana, který se dožaduje přiznání práva pobytu na území členského státu, bylo v minulosti vydáno rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy nebo čl. 12 odst. 2 směrnice 2011/95, neumožňuje, aby příslušné orgány tohoto členského státu automaticky dovodily, že pouhá přítomnost dotyčné osoby na tomto území představuje – nehlédě na existenci či neexistenci rizika recidivy – skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež může odůvodnit přijetí opatření na základě důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.
- 66 Závěr o existenci takového ohrožení musí být založen na posouzení osobního chování dotyčné osoby ze strany příslušných orgánů hostitelského členského státu, s přihlédnutím ke zjištěním obsaženým v rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka a skutečností a důkazům, na kterých bylo toto rozhodnutí založeno, zejména k povaze a závažnosti zločinů nebo činů vytykaných této osobě, míře její osobní účasti na těchto zločinech nebo činech, případné existenci důvodů pro zproštění trestní odpovědnosti, jakož i existenci odsouzení v trestním řízení. Toto globální posouzení musí též zohledňovat dobu, jež uplynula od údajného spáchání těchto zločinů nebo činů, jakož i následné chování zmíněné osoby, zejména pokud jde o to, zda toto chování svědčí o trvajícím postoji dotyčného, který by narušoval základní hodnoty uvedené v člancích 2 a 3 SEU takovým způsobem, že by mohl narušit klid a fyzickou bezpečnost obyvatelstva. Učinění tohoto závěru nebrání pouhá skutečnost, že dřívější chování této osoby zapadá do zvláštního historického a společenského kontextu země jejího původu, který se pravděpodobně nebude v hostitelském členském státě opakovat.
- 67 V souladu se zásadou proporcionality musí příslušné orgány hostitelského členského státu mimoto vyvážit ochranu dotčeného základního zájmu společnosti a zájmů dotyčné osoby souvisejících s využitím práva volného pohybu a pobytu jakožto občan Unie a jejím právem na respektování soukromého a rodinného života.

K druhé části třetí otázky ve věci C-331/16

- 68 Podstatou druhé části třetí otázky položené předkládajícím soudem ve věci C-331/16 je jednak to, zda faktory uvedené v čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být zohledněny pro účely přijetí rozhodnutí o prohlášení za nežádoucí osobu na území dotyčného členského státu v případě takové osoby, jejíž žádost o azyl byla v minulosti zamítnuta na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy, a jednak to, zda se zvýšená ochrana, kterou podle čl. 28 odst. 3 písm. a) uvedené směrnice požívají občané Unie, kteří posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě, vztahuje na situaci takovéto osoby.
- 69 V této souvislosti je třeba podotknout, že nizozemská vláda na jednání uvedla, že rozhodnutí ze dne 22. července 2015, kterým byl K. prohlášen za nežádoucí osobu na území Nizozemska, znamená pro dotyčného povinnost toto území opustit. Za těchto podmínek musí být uvedené rozhodnutí považováno za rozhodnutí o vyhoštění ve smyslu čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38.

- 70 Pro účely přijetí takového rozhodnutí při respektování zásady proporcionality je třeba vzít v úvahu zejména povahu a závažnost jednání vytykávané dotyčné osobě, délku a případně legalitu jejího pobytu v hostitelském členském státě, dobu, jež uplynula od tohoto jednání, chování dotyčné osoby během této doby, stupeň její současné nebezpečnosti pro společnost, jakož i pevnost společenských, kulturních a rodinných vazeb k tomuto členskému státu.
- 71 Pokud jde o ochranu uvedenou v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, je třeba připomenout, že tato směrnice zavádí režim ochrany před vyhošťovacími opatřeními, který je založen na stupni integrace dotčených osob v hostitelském členském státě, takže by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v tomto členském státě měl růst i rozsah záruk, že nedojde k jejich vyhoštění (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 25, a ze dne 17. dubna 2018, B a Vomero, C-316/16 a C-424/16, EU:C:2018:256, bod 44).
- 72 Článek 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, podle kterého může být rozhodnutí o vyhoštění vydáno proti občanům Unie, kteří posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě, pouze z „naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti“, zapadá do struktury tohoto režimu a značně zvyšuje ochranu osob, na které se toto ustanovení uplatní, před vyhošťovacími opatřeními, jež mohou být vůči nim přijata (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 28).
- 73 Nicméně jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. dubna 2018, B a Vomero (C-316/16 a C-424/16, EU:C:2018:256, bod 61), čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že přiznání ochrany před vyhoštěním upravené v uvedeném ustanovení podléhá podmínce, že dotyčná osoba má právo trvalého pobytu ve smyslu článku 16 a čl. 28 odst. 2 této směrnice. Z článku 16 odst. 1 směrnice 2004/38 přitom vyplývá, že toto právo má dotyčná osoba, která na území hostitelského členského státu nepřetržitě legálně pobývala po dobu pěti let, v souladu s podmínkami stanovenými v této směrnici, zejména v jejím čl. 7 odst. 1 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja, C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 46), nebo v nástroji unijního práva předcházejícím 30. dubnu 2006, což je datum uplynutí lhůty pro provedení posledně zmíněné směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. října 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, body 33 až 40).
- 74 Pobyt v souladu s právem členského státu, který nesplňuje podmínky stanovené v unijním právu, nelze naproti tomu považovat za legální pobyt ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, takže nelze mít za to, že občan Unie, který na území hostitelského členského státu pobýval více než pět let pouze na základě vnitrostátního práva tohoto státu, nabyt v souladu s uvedeným ustanovením právo trvalého pobytu, když během tohoto pobytu nesplňoval uvedené podmínky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja, C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, body 47 a 51).
- 75 Ačkoli předkládací rozhodnutí v projednávané věci uvádí, že K. pobýval na území Nizozemska nepřetržitě od února 2001, neobsahuje naproti tomu žádný údaj, z něhož by mohlo být dovozeno, že navzdory zamítnutí jeho žádostí o azyl K. splnil podmínku nepřetržitého legálního pobytu po dobu pěti let na tomto území v souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici 2004/38 nebo v nástroji unijního práva předcházejícím této směrnici. Z uvedeného rozhodnutí tedy nelze vyvodit, že K. nabyt právo trvalého pobytu ve smyslu článku 16 této směrnice. Za takovýchto okolností, které musí ověřit předkládající soud, lze mít za to, že zvýšená ochrana před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) uvedené směrnice se na dotyčného nevztahuje.
- 76 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je na druhou část třetí otázky ve věci C-331/16 třeba odpovědět tak, že čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že pokud zamýšlená opatření zahrnují vyhoštění dotyčné osoby z hostitelského členského státu, musí tento stát vzít v úvahu povahu a závažnost jednání této osoby, délku a případně legalitu jejího pobytu v tomto

členském státě, dobu, jež uplynula od jednání vytýkaného této osobě, její chování během této doby, stupeň současné nebezpečnosti dotyčné osoby pro společnost, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb k uvedenému členskému státu.

- 77 Článek 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na občana Unie, který nemá právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě ve smyslu článku 16 a čl. 28 odst. 2 této směrnice.

K nákladům řízení

- 78 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícími soudy, jsou k rozhodnutí o nákladech řízení příslušné uvedené soudy. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 27 odst. 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 musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že vůči občanu Evropské unie nebo státnímu příslušníku třetí země, jenž je rodinným příslušníkem takového občana, který se dožaduje přiznání práva pobytu na území členského státu, bylo v minulosti vydáno rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka na základě čl. 1 oddílu F Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě a doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967, nebo čl. 12 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, neumožňuje, aby příslušné orgány tohoto členského státu automaticky dovodily, že pouhá přítomnost dotyčné osoby na tomto území představuje – nehledě na existenci či neexistenci rizika recidivy – skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež může odůvodnit přijetí opatření na základě důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Závěr o existenci takového ohrožení musí být založen na posouzení osobního chování dotyčné osoby ze strany příslušných orgánů hostitelského členského státu, s přihlédnutím ke zjištění obsaženým v rozhodnutí o vyloučení z postavení uprchlíka a skutečností a důkazům, na kterých bylo toto rozhodnutí založeno, zejména k povaze a závažnosti zločinů nebo činů vytýkaných této osobě, míře její osobní účasti na těchto zločinech nebo činech, případné existenci důvodů pro zproštění trestní odpovědnosti, jakož i existenci odsouzení v trestním řízení. Toto globální posouzení musí též zohledňovat dobu, jež uplynula od údajného spáchání těchto zločinů nebo činů, jakož i následné chování zmíněné osoby, zejména pokud jde o to, zda toto chování svědčí o trvajícím postoji dotyčného, který by narušoval základní hodnoty uvedené v člancích 2 a 3 SEU takovým způsobem, že by mohl narušit klid a fyzickou bezpečnost obyvatelstva. Učinění tohoto závěru nebrání pouhá skutečnost, že dřívější chování této osoby zapadá do zvláštního historického a společenského kontextu země jejího původu, který se pravděpodobně nebude v hostitelském členském státě opakovat.

V souladu se zásadou proporcionality musí příslušné orgány hostitelského členského státu mimoto vyvážit ochranu dotčeného základního zájmu společnosti a zájmů dotčené osoby souvisejících s využitím práva volného pohybu a pobytu jakožto občan Unie a jejím právem na respektování soukromého a rodinného života.

- 2) Článek 28 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že pokud zamýšlená opatření zahrnují vyhoštění dotčené osoby z hostitelského členského státu, musí tento stát vzít v úvahu povahu a závažnost jednání této osoby, délku a případně legalitu jejího pobytu v tomto členském státě, dobu, jež uplynula od jednání vytýkaného této osobě, její chování během této doby, stupeň současné nebezpečnosti dotčené osoby pro společnost, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb k uvedenému členskému státu.

Článek 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na občana Evropské unie, který nemá právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě ve smyslu článku 16 a čl. 28 odst. 2 této směrnice.

Podpisy.