

## OMEZENÍ A UKONČENÍ PRÁVA NA VSTUP A POBYT OBČANŮ UNIE Z DŮVODU VEŘEJNÉHO POŘÁDKU A BEZPEČNOSTI

### 1. ÚVOD

K nejdůležitějším cílům Evropského společenství (dále jen „ES“) patří vytvoření vnitřního trhu, který je charakterizovaný zrušením překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy.<sup>1)</sup> Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic.<sup>2)</sup> Tyto cíle jsou konkretizovány v čl. 23 a násl., 39 a násl., 43 a násl. a 49 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“).

Předpokladem pro výkon těchto práv jsou práva na vstup a pobyt na území jiného členského státu EU, jež jsou označována jako „doprovodná práva“.<sup>3)</sup> Právo na vstup není sice v primárním právu výslovně zmíněno, ale ze smyslu a účelu norem, např. z čl. 39 odst. 3 písm. c) SES lze odvodit, že občané členských států mají rovněž právo na vstup na území jiného členského státu. Právo na vstup je rovněž nezbytné k výkonu práva na pobyt.

Tato práva mohou být občanům Unie omezena jen z taxativně vymezených důvodů,<sup>4)</sup> a to z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zdraví. Omezením těchto práv z důvodu veřejného zdraví se tento příspěvek nezabývá.

### 2. OMEZENÍ A UKONČENÍ PRÁVA NA POBYT OBČANŮ UNIE Z DŮVODU VEŘEJNÉHO POŘÁDKU A BEZPEČNOSTI NA ÚZEMÍ JINÉHO ČLENSKÉHO STÁTU EU

#### 2.1. Právo na vstup a na pobyt

Do vstupu nové směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států<sup>5)</sup> (dále jen „směrnice 2004/38/ES“) v účinnost, byla práva na vstup a na pobyt upravena více sekundárními právními akty ES.<sup>6)</sup>

<sup>1)</sup> Čl. 3 odst. 1 písm. c) SES.

<sup>2)</sup> Čl. 14 odst. 2 SES.

<sup>3)</sup> Oppermann, Thomas: *Europarecht*, Verlag C. H. Beck, München 2005, 3. vyd., s. 528.

<sup>4)</sup> ESD, rozsudek C-482/01 a 493/01, Orfanopoulos a Oliveri, 2004, s. I-5257, bod 64.

<sup>5)</sup> Úř. věst. EU, L 158, 30. 4. 2004, s. 77.

<sup>6)</sup> Např. Směrnice 68/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství, Úř. věst. L 257, 19. 10. 1968, s. 13.

Směrnice 2004/38/ES byla přijata v roce 2004 a její transpoziční lhůta uplynula 30. 4. 2006. Tato směrnice ruší všechny směrnice,<sup>7)</sup> které doposud upravovaly právo na vstup a pobyt a upravuje jednotně podmínky výkonu práv na vstup a pobyt a možnosti jejich omezení.

Právo na pobyt vyplývá přímo z SES<sup>8)</sup> a členské státy je nemohou tudíž přiznávat ve správním řízení.<sup>9)</sup> Právo na pobyt nevzniká ani povolením k pobytu.<sup>10)</sup> Samotné povolení k pobytu má pouze deklaratorní charakter<sup>11)</sup> a nepředstavuje důkaz práva na pobyt.<sup>12)</sup> Neohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti netvoří podmínku pro nabytí práva na vstup a pobyt.<sup>13)</sup> Výhrada z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti umožňuje pouze ad hoc omezení již poskytnutá práva na vstup a pobyt, pokud je k tomu závažný důvod.

K výkonu práv na vstup a pobyt na území jiného členského státu potřebují občané jiného členského státu pouze platný občanský průkaz nebo cestovní pas.<sup>14)</sup> Jiné podmínky a požadavky (např. zodpovězení dotazů na účel a délku pobytu či předložení důkazu dostačujících finančních prostředků) jsou nepřijatelné.<sup>15)</sup>

#### 2.2. Omezení a ukončení práva na vstup a pobyt

Omezení a ukončení práv na vstup a pobyt může mít formu odepření vstupu, neudělení povolení k pobytu, odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu či vyhoštění. Vyhoštění jako nejzávažnější forma omezení práva na pobyt je definováno jako správní akt, který má za následek ukončení práva na pobyt, vznik povinnosti vycestovat a zákaz opakovaného vstupu na území.<sup>16)</sup>

Práva na vstup a pobyt nejsou absolutní práva a nejsou tedy poskytována bez omezení.<sup>17)</sup> Dle čl. 18 odst. 1 SES má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v SES a v předpisech přijatých k jejímu provedení.

<sup>7)</sup> Směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS, 93/96/EHS.

<sup>8)</sup> ESD, rozsudek C-413/99, Baubast, 2002, s. I-7091, bod 84.

<sup>9)</sup> Odůvodnění směrnice 2004/38/ES, bod 11.

<sup>10)</sup> ESD, rozsudek 48/75, Royer, 1976, s. 00497, bod 31–32.

<sup>11)</sup> Návrh směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM (2001) 257, bod 2.3.

<sup>12)</sup> Stein, Torsten: *Die Einschränkung der Freizügigkeit von EWG-Ausländern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* In: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1976, sešit 35.

<sup>13)</sup> ESD, rozsudek 157/1979, Pieck, 1980, s. 02171, bod 9.

<sup>14)</sup> Čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>15)</sup> ESD, rozsudek C-68/89, Komise proti Nizozemí, 1991, s. I-2637, bod 12, 13 a 16.

<sup>16)</sup> Wollenschläger, Michael: *Zum Recht der Ausweisung im neuen Ausländergesetz* In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2/1992, s. 67.

<sup>17)</sup> ESD, rozsudek C-482/01 a 493/01, Orfanopoulos a Oliveri, 2004, s. I-5257, bod 47.

Omezení lze ospravedlnit jen z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví.<sup>18)</sup> Literatura používá pro omezení pojem „výhrada ordre public“.<sup>19)</sup>

Omezení práva na pobyt při výkonu svobody volného pobytu osob, svobody usazování a služeb z důvodů veřejného pořádku a bezpečnosti mají srovnatelný obsah.<sup>20)</sup> Z tohoto důvodu jsou i principy vyplývající z rozsudků Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) k omezení tohoto práva použitelné na všechny svobody.

Cíl omezení z důvodů veřejného pořádku nebo bezpečnosti je zajistit základní ochranu členského státu v souvislosti s právy zaručenými SES.<sup>21)</sup> Jedná se o možnost ospravedlnění opatření členských států proti občanům Unie, jejichž individuální chování je považováno státem pobytu za nebezpečné a nežádoucí.<sup>22)</sup> Tato výhrada umožňuje členským státům odchýlit se od základních zásad komunitárního práva a jím zaručená práva omezit za účelem ochrany zájmů členského státu.<sup>23)</sup>

Zásadně není výkon práva na vstup a pobyt teritoriálně omezen. Územní omezení jsou přípustná pouze za podmínky, že lze v členském státě taková opatření uplatnit i vůči vlastním státním příslušníkům.<sup>24)</sup> Otázkou je, proč ESD zde tak důsledně trvá na dodržení zásady nediskriminace. Omezení práva na pobyt a vstup pouze na určité části území členského státu představuje mírnější opatření.<sup>25)</sup> Zásada nezbytnosti stejného přístupu k vlastním státním příslušníkům a k občanům jiného členského státu v případě omezení práva na pobyt či vstup pouze na určitou část území členského státu vznikla v rozhodovací praxi ESD, směrnice 2004/38/ES ji převzala do svého čl. 22.

### 2.3. Směrnice 64/221/EHS versus směrnice 2004/38/ES

V roce 1964 byla přijata směrnice č. 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (dále

jen „směrnice 64/221/EHS“).<sup>26)</sup> I přesto, že již tato směrnice byla směrnicí 2004/38/ES nahrazena, je třeba zde vyjasnit její zásady a principy, neboť směrnice 2004/38/ES z principů směrnice 64/221/EHS vychází a rozvíjí je. Vývoj sekundárního práva v této oblasti je zdárným příkladem rozsáhlého vlivu judikatury ESD na legislativu EU.

Do vstupu směrnice 2004/38/ES v účinnost stanovovala směrnice 64/221/EHS základní principy v oblasti cizineckého práva. Tato směrnice zajišťovala občanům členských států, kteří se zdržují na území jiného členského státu EU, určité procesní jistoty. Směrnice se vztahovala dle čl. 2 odst. 1 na všechna opatření přijatá členským státem z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, která upravují vstup na jeho území, vydávání povolení k pobytu, prodlužování platnosti tohoto povolení nebo vyhošťování z jejich území.

#### 2.3.1. Srovnání základních principů směrnice 64/221/EHS a směrnice 2004/38/ES

Při přijetí opatření<sup>27)</sup> z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti se členské státy nemohou odvolat na hospodářské důvody (čl. 2 odst. 2 směrnice 64/221/EHS a čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES). Využití systému sociální pomoci hostitelského státu nesmí vést automaticky k vyhoštění ze země<sup>28)</sup> (čl. 14 odst. 3 směrnice 2004/38/EG). Argument pro platnost tohoto pravidla lze najít již v nařízení (EHS) č. 1612/68.<sup>29)</sup> Dle čl. 7 tohoto nařízení jsou pracovníkům z jiných členských států k dispozici stejné sociální výhody jako vlastním státním příslušníkům. Tyto výhody zahrnují i sociální pomoc.<sup>30)</sup> Ani okolnost, že příslušník jiného členského státu hledá v hostitelském státě práci, neospravedlňuje bez dalšího vyhoštění (čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38/ES). Právo na pobyt během hledání práce bylo potvrzeno již nařízením (EHS) č. 1612/68 v čl. 5. Zde je stanoveno, že občanům Unie musí být poskytnuta stejná pomoc při hledání zaměstnání jako vlastním občanům. I z dřívějších rozsudků ESD plyne, že občan nemůže pod záminkou hledání zaměstnání pobývat v hostitelském státě neomezeně. Dle ESD je přiměřená doba na hledání zaměstnání 6 měsíců,<sup>31)</sup> přičemž je třeba zohlednit, zda má občan Unie skutečnou šanci najít zaměstnání. Pokud dotyčná osoba po uplynutí šestiměsíční lhůty prokáže, že má naději najít práci, nesmí hostitelský stát tuto osobu vyhostit.<sup>32)</sup> Toto

<sup>18)</sup> Čl. 39 odst. 3, čl. 46 a čl. 55 ve spojení s čl. 46 SES.

<sup>19)</sup> Brinkmann, Gisbert: Beendigung des Aufenthaltsrechts von EU-Bürgern In: Barwig, Brinkmann, Huber, Lörcher, Schumacher: Ausweisung im demokratischen Rechtsstaat; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 1996, 1. vyd., s. 160.

<sup>20)</sup> Rothfuchs, Hermann: Die traditionellen Personenverkehrsfreiheiten des EG-Vertrages und das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger; Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 1999, 1. vyd., s. 105 a ESD, rozsudek 48/75, Royer, 1976, s. 00497, bod 38–40.

<sup>21)</sup> Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 2000, 1. vyd., s. 646.

<sup>22)</sup> Tamtéž.

<sup>23)</sup> Dietrich, Marcel: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des schweizerischen Ausländerrechts; Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1995, 1. vyd., s. 488.

<sup>24)</sup> ESD, rozsudek 36/75, Rutili, 1975, s. 1219, bod 51–53.

<sup>25)</sup> Streil, Jochen: Der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung im Recht der Freizügigkeit der Europäischen Gemeinschaften In: Europäische Grundrechte Zeitschrift 1976, s. 116.

<sup>26)</sup> Úř. věst. EU, 56, 4. 4. 1964, s. 850.

<sup>27)</sup> „Opatření“ je dle směrnice 64/221/EHS každé jednání, které se týká práva osob dle čl. 39 SES za stejných podmínek jako státní příslušníci přijímacího státu vstoupit a pobývat na území tohoto státu, ESD, rozsudek 30/77, Bouchereau, 1977, s. 1999, bod 21–23.

<sup>28)</sup> ESD, rozsudek C 184/99, Grzelczyk, 2001, s. I-6193, bod 43.

<sup>29)</sup> Nařízení (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, Úř. věst. EU 1968, L 257, 19. 10. 1968, s. 2.

<sup>30)</sup> Argument pro tento výklad v rozsudku ESD 207/78, Gilbert Even, 1979, s. 2019, bod 3.

<sup>31)</sup> ESD, rozsudek C-292/89, Antonissen, 1991, s. I-745, bod 21.

<sup>32)</sup> Tamtéž.

ovšem nemůže prokázat osoba závislá na alkoholu či drogách. Vyhoštění takové osoby by nebylo v rozporu s komunitárním právem.

Členské státy se nemohou odvolat na ochranu veřejného pořádku či bezpečnosti, pokud cílem těchto opatření má být vyloučení přístupu občanům Unie k určitým hospodářským odvětvím (např. soukromé bezpečnostní služby<sup>33</sup>).

Opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby (čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221/EHS a čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). V rozsudku ve věci van Duyn<sup>34</sup>) se ESD zabýval otázkou, zda lze členství ve spolku nebo organizaci, které státní orgány označily jako nežádoucí, kvalifikovat jako projev osobního chování. ESD toto potvrdil s odůvodněním, že aktuální členství, které umožňuje podílet se na činnosti organizace nebo spolku, jakož i identifikaci s cíli spolku či organizace, je odrazem osobního chování jedince.<sup>35</sup>) Jelikož nizozemská občanka paní Van Duy chtěla pracovat jako sekretářka organizace, jednalo se bezesporu o projev jejího chování.

Vyhoštění z důvodu generální prevence je nepřipustné, jelikož zde má vyhoštění za cíl zastrašit ostatní cizince (důvodem pro takové opatření může být např. vzrůstající kriminalita mezi cizinci). Směrnice 2004/38/ES stanovuje výslovně, že vyhoštění nelze odůvodnit generální prevencí (čl. 27 odst. 2, pododst. 2). Z toho vyplývá, že může být zohledněno pouze nebezpečí, které konkrétně daná osoba pro společnost představuje.<sup>36</sup>)

Opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti. Druh opatření musí odpovídat závažnosti chování osoby<sup>37</sup>). S ohledem na zásadu přiměřenosti musí správní orgán při svém rozhodování zohlednit druh, četnost a závažnost spáchaných trestných činů.<sup>38</sup>) Orgán hostitelského státu je povinen před rozhodnutím o vyhoštění zvážit, zda je vyhoštění nutným, přiměřeným a odpovídajícím opatřením, které chrání stát před danou osobou.<sup>39</sup>) Dle čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES musí orgán hostitelského státu před přijetím rozhodnutí o vyhoštění vzít v úvahu skutečnosti jako je délka pobytu dotčené osoby na území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenskou a kulturní integraci osoby v hostitelském státu a její vazbu k zemi původu (např. zda osoba ovládá tamní řeč, zda má šanci najít v zemi původu práci). Všechny tyto skutečnosti

<sup>33</sup>) ESD, rozsudek C-114/97, Komise proti Španělsku, 1998, s. I-6717, bod 41.

<sup>34</sup>) ESD, rozsudek 41/74, van Duyn, 1974, s. 01337.

<sup>35</sup>) ESD, rozsudek 41/74, van Duyn, 1974, s. 01337, bod 17.

<sup>36</sup>) ESD, rozsudek 67/74, Bonsignore, 1975, s. 297, bod 4-7.

<sup>37</sup>) ESD, rozsudek 118/75, Watson a Belman, 1976, s. 1185, bod 21.

<sup>38</sup>) Von der Groeben, Schwarze: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1. Band; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 2003, 6. vyd., s. 1380.

<sup>39</sup>) Wollenschläger, Michael: Zum Recht der Ausweisung im neuen Ausländergesetz In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/1992, s. 69.

musí být nutně zohledněny, neboť vyhoštění představuje nejzávažnější opatření a jako takové může mít pro dotčenou osobu velké následky.<sup>40</sup>) Tímto posuzováním má být zhodnocena osobní situace dotčené osoby.

S ohledem na zásadu přiměřenosti je nepřipustné vyhoštění bez časového omezení platnosti zákazu vstupu na území,<sup>41</sup>) neboť by toto opatření zakazovalo do konce života dotčené osoby pobyt na území státu bez ohledu na závažnost chování, které má být vyhoštěním sankcionováno.

Při výkonu opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti musí být vždy vycházeno z aktuálního stavu. Národní právo, které stanovuje, že je třeba nutnost výkonu trestu vyhoštění posuzovat dle skutkových okolností platných v době posledního rozhodnutí ve věci, je v rozporu s komunitárním právem, jelikož daný správní orgán zde není povinen zohlednit pozdější vývoj. Posouzení nebezpečí pro společnost musí být provedeno znovu v okamžiku, kdy má být trest vyhoštění vykonán,<sup>42</sup>) jelikož se okolnosti případu mohly od rozhodnutí o vyhoštění zásadně změnit, např. je možné, že osoba již aktuálně nepředstavuje žádné nebezpečí pro společnost. Rozhodnutí o vyhoštění a skutečný výkon rozhodnutí by měly po sobě následovat bez velké časové prodlevy.<sup>43</sup>)

Předchozí odsouzení za trestný čin neodůvodňuje samo o sobě opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti (čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221/EHS a čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Národní právo, které automaticky předpokládá vyhoštění osoby po spáchání závažných trestných činů, je v rozporu s komunitárním právem. Takový právní předpis neponechává správnímu orgánu prostor pro uvážení, zda individuální chování osoby opravdu představuje nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost.<sup>44</sup>) Předchozí odsouzení za spáchání trestného činu může být zohledněno, pouze pokud z okolností vyplývá, že osoba i nadále představuje nebezpečí pro veřejný pořádek.<sup>45</sup>) Přitom je třeba vzít v úvahu druh a míru ohrožení veřejného pořádku.<sup>46</sup>) Pokud lze předpokládat, že dotčená osoba nebude v budoucnu páchat trestné činy, je vyhoštění vyloučené.<sup>47</sup>) Zajímavá je otázka, zda komunitární právo připouští vyhoštění pouze po spáchání jediného trestného činu. Norbert Meinel odpovídá na tuto otázku pozitivně.<sup>48</sup>) Takové vyhoštění je přípustné, pokud lze

<sup>40</sup>) Odůvodnění ke směrnici 2004/38/ES, bod 23.

<sup>41</sup>) ESD, rozsudek C-348/96, Calfa, 1999, s. I-11, bod 29.

<sup>42</sup>) ESD, rozsudek 131/79, Santillo, 1980, s. 1585, bod 18.

<sup>43</sup>) Meinel, Norbert: Die Ausweisung von Bürgern aus assoziierten Drittstaaten; Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2003, 1. vyd., s. 41.

<sup>44</sup>) ESD, rozsudek C-482/01 und C-493/01, Orfanopoulos a Oliveri, 2004, s. I-5257, bod 73.

<sup>45</sup>) ESD, rozsudek 30/77, Bouchereau, 1977, s. 1999, bod 27-28.

<sup>46</sup>) Hailbronner, Kay: Die neue Rechtsprechung zum EG-Freizügigkeitsrecht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/1988, s. 9 ff.

<sup>47</sup>) Laubach, Birgit: Bürgerrechte für Ausländer und Ausländerinnen in der Europäischen Union; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 1999, 1. vyd., s. 40.

<sup>48</sup>) Meinel, Norbert: Die Ausweisung von Bürgern aus assoziierten Drittstaaten; Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2003, 1. vyd., s. 39.

předpokládat, že dotčená osoba bude dále v budoucnu pokračovat v trestné činnosti;<sup>49)</sup> jako příklad lze uvést spáchání závažných drogových deliktů.<sup>50)</sup> Kromě toho musí být splněny ostatní požadavky stanovené ve směrnici 2004/38/ES.

Směrnice 2004/38/ES zavedla v čl. 27 odst. 3 novou pravomoc členských států. Ty mohou, je-li to nezbytné ke zjištění, zda osoba představuje nebezpečí pro veřejný pořádek nebo bezpečnost, požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí informací o případných existujících policejních záznamech o dotyčné osobě. O tyto informace nelze ovšem požádat kdykoliv, dle směrnice je to přípustné pouze při vydání osvědčení o registraci nebo – nemá-li stát systém registrace – do tří měsíců od příjezdu dotyčné osoby na jeho území nebo od ohlášení její přítomnosti na jeho území nebo při vystavování pobytové karty. Tyto prověrky nesmí být ale prováděny systematicky.<sup>51)</sup> Toto ustanovení bude mít jistě praktický význam, hostitelský stát se může přesvědčit, zda již osoba spáchala v zemi původu trestné činy a může odpovídajícím způsobem reagovat.

### 2.3.2. Procesní záruky

Dotčené osobě musí být v rámci přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti sděleny důvody takového rozhodnutí, ledaže tomu brání zájmy bezpečnosti státu (čl. 6 směrnice 64/221/EHS a čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Odůvodnění musí být dostatečně podrobné a přesné, aby dotčená osoba mohla hájit své zájmy<sup>52)</sup> a mohla se proti rozhodnutí ohradit. Odůvodnění přijatého rozhodnutí musí být formulováno tak, aby adresát rozhodnutí mohl porozumět jeho obsahu a jeho důsledkům.<sup>53)</sup> Rozhodnutí nemusí být přeloženo do mateřské řeči adresáta.<sup>54)</sup> U osob pobývajících na území hostitelského státu lze předpokládat, že ovládají úřední řeč tohoto státu.

Směrnice 2004/38/ES precizuje nároky na formální stránku rozhodnutí. V oznámení rozhodnutí musí být uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůta pro jeho podání (čl. 30 odst. 3). Tímto má být umožněno občanu Unie, který se v právním systému hostitelského státu nemusí vyznat, právo na soudní ochranu. Povinnost uvádět příslušný soud či správní orgán směrnice 64/221/EHS nestanovovala.

<sup>49)</sup> Srov. ESD, rozsudek 30/77, Bouchereau, 1977, s. 1999, bod 29–30.

<sup>50)</sup> Hailbronner, Kay: Aufenthaltsbeschränkungen gegenüber EG-Angehörigen und neuere Entwicklung im EG-Aufenthaltsrecht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/1985, s. 110.

<sup>51)</sup> Čl. 27 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.

<sup>52)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 1665, bod 13.

<sup>53)</sup> Tamtéž, rovněž v čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>54)</sup> Dietrich, Marcel: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des schweizerischen Ausländerrechts; Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1995, 1. vyd., s. 512.

Dále musí být v oznámení rozhodnutí uvedena lhůta, do které musí osoba opustit území hostitelského státu (toto požadovala i směrnice 64/221/EHS). S výjimkou naléhavých případů nesměla být lhůta k vycestování dle směrnice 64/221/EHS kratší než 15 dnů, pokud osobě ještě nebylo vydáno povolení k pobytu, jinak kratší než jeden měsíc (čl. 7 směrnice 64/221/EHS). Směrnice 2004/38/ES tyto lhůty v čl. 30 odst. 3 sjednotila a stanovila jedinou – jeden měsíc. Pouze v naléhavých případech lze tuto lhůtu zkrátit.

Dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku nebo bezpečnosti za stejných podmínek jako vlastní státní příslušníci hostitelského státu (čl. 8 směrnice 64/221/EHS a čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38/ES). Konkrétně jaké opravné prostředky musí být umožněny, závisí na právním řádu hostitelského státu, komunitární právo v tomto ohledu neklade žádné požadavky.<sup>55)</sup> Směrnice 2004/38/ES konkretizuje pouze, že dotčená osoba musí mít možnost podat opravný prostředek u správního orgánu a rovněž u soudu.

Směrnice 64/221/EHS se v čl. 9 zabývala nedostatečnou právní ochranou v přezkumném řízení. Pokud nebylo podle národního práva možné předložit věc soudu k přezkumu, pokud bylo možné v přezkumném řízení zkoumat pouze zákonnost rozhodnutí nebo neměl-li opravný prostředek odkladný účinek, mohl správní orgán hostitelského státu vydat rozhodnutí o opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti až po vydání stanoviska zvláštního příslušného orgánu hostitelského státu. Před tímto orgánem mohl občan Unie uplatnit svá práva na obhajobu, právní pomoc nebo zastoupení (čl. 9 směrnice 64/221/EHS).

Stanovisko příslušného orgánu muselo být vyžádáno, pokud opravný prostředek neměl odkladný účinek. Nebylo dostačující, pokud byl odkladný účinek přiznán až na návrh za určitých okolností.<sup>56)</sup> Stejně tak muselo být stanovisko orgánu vyžádáno, pokud byl sice v praxi odkladný účinek přiznán, ale pokud tento princip nebyl zakotven v národním právu.<sup>57)</sup> Prostá praxe přiznání odkladného účinku opravného prostředku nezaručuje poskytnutí procesních záruk, které směrnice 64/221/EHS garantuje.<sup>58)</sup> Stanovisko orgánu nebylo nutné, jen pokud nastoupil odkladný účinek automaticky.<sup>59)</sup> Procesní záruky dle směrnice 64/221/EHS nebyly v žádném případě poskytnuty, pokud žádný příslušný orgán dle čl. 9 směrnice nebyl ustanoven.<sup>60)</sup>

Stanovisko orgánu bylo dále vyžadováno, pokud bylo napadané rozhodnutí

<sup>55)</sup> ESD, rozsudek 98/79, Pecasting, 1980, s. I-00691, bod 11.

<sup>56)</sup> ESD, rozsudek C-136/03, Dörr, 2005, s. I-4759, bod 49.

<sup>57)</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>58)</sup> Tamtéž, bod 52.

<sup>59)</sup> Tamtéž, bod 51.

<sup>60)</sup> ESD, rozsudek C-136/03, Dörr, 2005, s. I-4759, bod 50.

možno přezkoumávat pouze na jeho zákonnost, nikoliv na správnost zjištěných skutečností. Dodatečné řízení před příslušným orgánem mělo umožnit provedení všech okolností a skutečností případu.<sup>61)</sup>

Komunitární právo nekladlo žádné požadavky na sestavení orgánu, na délku mandátu jeho členů nebo na jejich kvalifikaci. Příslušným orgánem mohl být i jiný orgán než soud.<sup>62)</sup>

Nevyřešenou otázkou zůstává, zda bylo stanovisko příslušného orgánu závazné či nikoliv. Vzhledem k tomu, že dotčená osoba právě v řízení před příslušným orgánem uplatňovala svá procesní práva, mělo by se jednat o závazné stanovisko. V literatuře se objevují ale i odlišné názory.<sup>63)</sup>

Příslušný orgán nesměl být shodný s orgánem rozhodujícím ve věci. Příslušný orgán musel mít plnou nezávislost na orgánu, který o opatření rozhodoval.<sup>64)</sup>

Dotčená osoba neměla dle směrnice 64/221/EHS právo na pobyt během přezkumného řízení, pokud podání opravného prostředku nevyvolalo odkladný účinek. Směrnice pouze požadovala, aby jí bylo v hostitelském státě umožněno právo na soudní ochranu, zejména právo na obhajobu proti rozhodnutí o opatření.<sup>65)</sup> V žádném případě nemohla být osoba vyhoštěna před tím, než měla možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění.<sup>66)</sup>

Požadavek na vyžádání stanoviska příslušného orgánu nebyl již do směrnice 2004/38/ES převzat, přestože byl do návrhu směrnice původně zahrnut.<sup>67)</sup> V legislativním procesu byl tento článek vypuštěn, neboť všechny situace ze směrnice 64/221/EHS, ve kterých bylo stanovisko příslušného orgánu požadováno, byly směrnicí 2004/38/ES odstraněny. Čl. 31 odst. 2 směrnice 2004/38/ES umožňuje osobě podat žádost o předběžné opatření pozastavující výkon rozhodnutí o vyhoštění, přičemž směrnice počítá i s výjimkami. K výkonu trestu vyhoštění nesmí dojít před vydáním rozhodnutí o tomto předběžném opatření (čl. 31 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). V opravném řízení musí být možné přezkoumat jak zákonnost rozhodnutí, tak skutečnosti a okolnosti, na kterých bylo rozhodnutí založeno (čl. 31 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). Směrnice 2004/38/ES stanovuje, že dotčené osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku nebo

<sup>61)</sup> Tamtéž, bod 55.

<sup>62)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 01665, bod 14–16.

<sup>63)</sup> Dietrich, Marcel: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des schweizerischen Ausländerrechts; Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1995, 1. vyd., s. 515.

<sup>64)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 01665, bod 16.

<sup>65)</sup> ESD, rozsudek 98/79, Pecasting, 1980, s. 00691, bod 13.

<sup>66)</sup> ESD, rozsudek 48/75, Royer, 1976, s. 00497, bod 62.

<sup>67)</sup> Návrh směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM (2001) 257, čl. 29 odst. 2.

bezpečnosti. Tím byly vyčerpány všechny situace, ve kterých muselo být dle směrnice 64/221/EHS vyžádáno stanovisko.<sup>68)</sup>

Po uplynutí přiměřené doby od vyhoštění je dotčená osoba oprávněna podat žádost o zrušení zákazu pobytu na území hostitelského státu. O žádosti musí být rozhodnuto. Tato procesní záruka se vyvinula původně v judikatuře ESD. V tomto novém řízení má dotčená osoba možnost prokázat, že se okolnosti a skutečnosti případu změnilo oproti skutečnostem, na základě kterých bylo rozhodnutí o vyhoštění vydáno. Osoba musí prokázat, že aktuálně nepředstavuje žádné nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost. Během řízení o žádosti nemá žadatel právo na vstup na území hostitelského státu, pokud je mu na základě rozhodnutí o vyhoštění v okamžiku podání žádosti zakázán vstup na území.<sup>69)</sup> Přiměřená doba, po jejímž uplynutí může dotčená osoba podat žádost o zrušení zákazu pobytu, byla stanovena směrnicí 2004/38/ES na tři roky (čl. 32 odst. 1). V návrhu směrnice byla tato lhůta pouze dva roky.<sup>70)</sup>

### 2.3.3. Ochrana před vyhoštěním

Směrnice 2004/38/ES nově zavedla stupňovanou ochranu před vyhoštěním. Některým občanům Unie má být podle směrnice poskytnuta speciální ochrana před vyhoštěním. Důvodem pro zavedení tohoto nového instrumentu je zintenzivnění integrace osob, které dlouhodobě pobývají na území hostitelského státu. Tím, že se integrace zintenzivňuje, musí být určitým osobám poskytnuta i intenzivní ochrana před vyhoštěním. Helene Groß hovoří o ochraně před vyhoštěním dle směrnice 2004/38/ES jako o „třístupňové ochraně“.<sup>71)</sup>

Směrnice stanovuje, že občané Unie, kteří získali v hostitelském státě právo trvalého pobytu, mohou být z hostitelského státu vyhoštěni jen ze **závažných** důvodů týkajících se veřejného pořádku a bezpečnosti. Groß označuje ochranu těchto osob jako druhý stupeň ochrany před vyhoštěním<sup>72)</sup> (čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Směrnice stanovuje taktéž, kdo má právo trvalého pobytu na území hostitelského státu. Z čl. 16 směrnice 2004/38/ES vyplývá, že právo trvalého pobytu v hostitelském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

<sup>68)</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu týkající se přijatého společného stanoviska Rady v souvislosti s přijetím směrnice 2004/38/ES, SEK/2003/1293.

<sup>69)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 01665, bod 12; potvrzeno v čl. 32 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>70)</sup> Návrh směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM (2001) 257, čl. 30 odst. 2.

<sup>71)</sup> Groß, Helene: Die Umsetzung der EU-Freizügigkeitsrichtlinie im deutschen Recht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2006, s. 64.

<sup>72)</sup> Tamtéž.

Otázkou ale zůstává, kde je rozdíl mezi „důvody veřejného pořádku“ a „závažnými důvody“. V tomto lze spatřovat nedostatek směrnice 2004/38/ES, jelikož sama směrnice tyto pojmy sice používá, ale nedefinuje, ani nevysvětluje jejich rozdíl. Osoby bez práva na trvalý pobyt, a tudíž osoby bez nároku na speciální ochranu před vyhoštěním lze vyhostit jen pokud představují aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (čl. 27 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). Podle Groß se jedná o první stupeň ochrany před vyhoštěním.<sup>73)</sup> Osoby s právem na trvalý pobyt lze vyhostit pouze ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku a bezpečnosti.

Jako třetí stupeň ochrany před vyhoštěním označuje Groß<sup>74)</sup> pravidlo, že občané Unie, kteří pobývali v posledních deseti letech v hostitelském státě, mohou být vyhoštěni pouze z **naléhavých** důvodů vztahujících se k veřejné bezpečnosti (čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38/ES). Totéž platí i pro nezletilé osoby, ledaže je vyhoštění v zájmu dítěte (čl. 28 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38/ES). U této úzce vymezené skupiny občanů Unie je vyhoštění z důvodu veřejného pořádku nepřipustné. V této souvislosti je třeba upozornit na chybný překlad tohoto ustanovení do českého jazyka. Směrnice v české jazykové verzi<sup>75)</sup> stanovuje, že rozhodnutí o vyhoštění nesmí být proti výše vymezeným skupinám občanů Unie vydáno, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku a bezpečnosti. Oproti tomu německá a anglická verze správně zakotvují, že v těchto případech není vyhoštění pouze z důvodu ohrožení veřejného pořádku přípustné (a vyhoštění z důvodu veřejné bezpečnosti přípustné je).<sup>76)</sup>

Přestože směrnice zavádí třetí stupeň ochrany, neupřesňuje, jaké důvody týkající se veřejné bezpečnosti jsou důvody naléhavými. Kay Hailbronner uvádí,<sup>77)</sup> že naléhavé důvody (něm. „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“) jsou důvody, které vymezuje zákon. V praxi jsou ale vždy v národním právu upraveny i „normální“ důvody ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti.<sup>78)</sup> V případě osob, kterým musí být poskytnuta nejintenzivnější ochrana (třetí stupeň), se musí vyhoštění opírat o spáchání zvlášť závažného trestného činu. Helen Groß uvádí jako příklad teroristické útoky, ale zároveň

<sup>73)</sup> Tamtéž.

<sup>74)</sup> Tamtéž.

<sup>75)</sup> Úř. věst. EU L 158, 30. 4. 2004, s. 77 v české jazykové verzi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/dd/05/05/32004L0038CS.pdf> – stav k 4. 6. 2007).

<sup>76)</sup> Do českého práva byla dotčená ustanovení směrnice 2004/38/ES transponována správně, viz § 119 odst. 2 písm. b) a § 119a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>77)</sup> Hailbronner, Kay: Die Unionsbürgerrichtlinie und der ordre public In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2004, s. 303.

<sup>78)</sup> Viz § 119 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

zpochybňuje praktický význam ustanovení § 28 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.<sup>79)</sup> V praxi nebude možno rozlišit, jaký zájem je zájem naléhavý a jaký závažný.

V původním návrhu směrnice 2004/38/ES byla ochrana před vyhoštěním formulována jinak. Návrh původně přiznával absolutní ochranu před vyhoštěním pro občany Unie, kteří získali v hostitelském státě právo na trvalý pobyt, a pro nezletilé občany Unie<sup>80)</sup>. Takto koncipovaná ochrana před vyhoštěním nebyla do konečného znění směrnice převzata a vymezené skupiny občanů Unie mohou být vyhoštěny po splnění výše uvedených podmínek.

#### 2.4. Ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti

Směrnice 64/221/EHS a stejně tak i směrnice 2004/38/ES používají pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“, přičemž ale definice těchto pojmů neobsahují.

Výhrada veřejného pořádku a bezpečnosti musí být vykládána restriktivně,<sup>81)</sup> jelikož primárním právem zaručená práva musí být občanům Unie poskytována v co nejširším rozsahu. Uvedená výhrada představuje výjimku ze základních zásad komunitárního práva. Praktický význam komunitárního práva by byl oslaben, pokud by členské státy mohly uvedené výjimky samy vykládat s ohledem na vlastní zájmy a potřeby. SES sice umožňuje omezení práva na vstup a pobyt na území hostitelského státu, zároveň jsou ale v sekundárním právu<sup>82)</sup> zakotveny hranice pro výklad a aplikaci výjimek z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti. Další pravidla se vyvinula v judikatuře ESD.

Pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ byly postupem času precizovány judikaturou ESD. K výkladu těchto pojmů nejsou oprávněny ani výlučně členské státy, ale ani výlučně orgány ES.<sup>83)</sup> Pokud by tyto pojmy totiž definovalo pouze ES, nebylo by možné zohlednit při výkladu těchto pojmů zvláštnosti jednotlivých právních řádů členských států.<sup>84)</sup>

V judikatuře ESD se pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ používají většinou společně, aniž ESD výslovně některé hodnoty, které je

<sup>79)</sup> Groß, Helene: Die Umsetzung der EU – Freizügigkeitsrichtlinie im deutschen Recht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2006, s. 64.

<sup>80)</sup> Návrh směrnice o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM (2001) 257, čl. 26 odst. 2: „Hostitelský stát nemůže vyhostit z důvodů veřejného pořádku nebo bezpečnosti občany Unie a jejich rodinné příslušníky bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří získali v tomto státě právo na trvalý pobyt a nezletilé rodinné příslušníky.“

<sup>81)</sup> ESD, rozsudek 36/75, Rutili, 1975, s. 1219, bod 26–28.

<sup>82)</sup> Směrnice 64/221/EHS a směrnice 2004/38/ES.

<sup>83)</sup> Weber, Albrecht: Die Rechtsprechung des EuGH zum Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Bereich der Freizügigkeit In: Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1978, s. 157.

<sup>84)</sup> Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, Band 1 – Europäische Grundfreiheiten; Springer Verlag Berlin, Heidelberg, New York 2004, 1. vyd., s. 621.

třeba chránit, podřazoval pod pojem buď „veřejného pořádku“ nebo „veřejné bezpečnosti“.<sup>85)</sup>

Členské státy mohou samy určit sílu výhrady veřejného pořádku podle svých národních potřeb,<sup>86)</sup> pokud přitom respektují hranice stanovené orgány ES. Potřeby členských zemí mohou být v tomto ohledu rozdílné a mohou se i časem měnit.<sup>87)</sup> Proto je nepravděpodobné, že bude pojem veřejného pořádku definován orgány ES.

Komunitární právo nepředepisuje jednotnou škálu hodnot, jejichž ohrožením je ohrožen veřejný pořádek v zemi.<sup>88)</sup>

Předpokladem pro použití výhrady veřejného pořádku je kromě porušení zákona dotčenou osobou ještě skutečnost, že osobní chování dotčeného jedince představuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti.<sup>89)</sup> ESD ale dosud nevysvětlil, jaké trestné činy ohrožují základní zájem společnosti.<sup>90)</sup> Mohlo by se jednat o daňové podvody či terorismus, např. v rámci kriminální organizace ETA, která má za cíl ohrozit veřejný pořádek.<sup>91)</sup> Členský stát dále může na obchod s drogami nahlížet jako na trestný čin ohrožující základní zájem společnosti.<sup>92)</sup> Základní zájem společnosti bude v každém případě dále ohrožen při spáchání deliktů při řízení motorového vozidla, např. způsobení nehody při jízdě v opilosti.<sup>93)</sup> V případě, že se chce orgán členského státu odvolat při vyhoštění na delikt spáchaný při řízení motorového vozidla, je třeba přezkoumat, zda odebrání řidičského oprávnění či zákaz řízení motorových vozidel není mírnější prostředek, který základní zájem společnosti dostatečně ochrání.<sup>94)</sup>

Aktivní členství v organizaci, kterou orgány členského státu považují za nežádoucí, může být kvalifikováno jako skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, aniž by bylo nutné organizaci či její činnost zakázat. Je dostačující, pokud orgán členského státu prezentoval svoje stanovisko, v němž tuto organizaci označil za nežádoucí. V rozsudku ve věci Van Duyn se ESD zabýval organizací „Church of Scientology“, jež nebyla sice

<sup>85)</sup> Schneider, Hartmut: Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 1998, 1. vyd., s. 34.

<sup>86)</sup> ESD, rozsudek 36/75, Rutili, 1975, s. 01219, bod 26–28.

<sup>87)</sup> ESD, rozsudek 41/74, van Duyn, 1974, s. 01337, bod 18–19.

<sup>88)</sup> ESD, rozsudek C-268/99, Aldona Malgorzata Jany, 2001, s. I-08615, bod 60.

<sup>89)</sup> ESD, rozsudek 30/77, Bouchereau, 1977, s. 01999, bod 33–35. Obdobné ustanovení se nachází ve směrnici 2004/38/ES v čl. 27 odst. 2.

<sup>90)</sup> Hailbronner, Kay: Aufenthaltsbeschränkungen gegenüber EG-Angehörigen und neuere Entwicklung im EG-Aufenthaltsrecht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/1985, s. 110.

<sup>91)</sup> ESD, rozsudek C-100/01, Oteiza Olazabal, 2002, s. I-10981, bod 8.

<sup>92)</sup> ESD, rozsudek C-348/96, Calfa, 1999, s. I-11, bod 22.

<sup>93)</sup> Hailbronner, Kay: Aufenthaltsbeschränkungen gegenüber EG-Angehörigen und neuere Entwicklung im EG-Aufenthaltsrecht In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/1985, s. 110.

<sup>94)</sup> Tamtéž.

zakázána, ale jejíž praktiky byly považovány za společensky nepřijatelné.<sup>95)</sup> ESD potvrdil, že členský stát nemusí zakázat organizaci, aby se vůbec mohl na výhradu veřejného pořádku v souvislosti s činností této organizace odvolat.<sup>96)</sup>

Při projednávání věci Van Duyn se dále ESD zabýval otázkou, zda vlastní státní občané musí být dle vnitrostátního práva taktéž sankcionováni, pokud vykonávají činnost, jež opravňuje odvolání na výhradu veřejného pořádku. V dané věci orgány členského státu nebránily svým vlastním občanům účastnit se na aktivitách společnosti „Church of Scientology“. ESD rozhodl, že není nutné vlastní státní občany sankcionovat za aktivitu, která může mít vůči občanům Unie za následek ukončení pobytu. ESD se přitom odvolal na základní zásadu mezinárodního práva, podle které stát nemůže vlastním státním příslušníkům odepřít právo na vstup a pobyt na území.<sup>97)</sup> ESD zde tedy akceptoval odlišné zacházení občanů Unie a vlastních státních příslušníků. Toto se nicméně stalo předmětem kritiky, ačkoliv je zřejmé, že jiné zacházení je v případě opatření omezujících právo na vstup a pobyt na území státu nevyhnutelné, jelikož vyhostit lze pouze cizí státní příslušníky.<sup>98)</sup> ESD změnil v návaznosti na tuto kritiku svou judikaturu prostřednictvím rozsudku ve věci Adoui a Cornuaille.<sup>99)</sup> Zde se ESD zabýval odepřením práva na pobyt dvěma Francouzským, které chtěly pracovat v jednom baru s pochybnou pověstí. Belgie jim chtěla odepřít právo na vstup s odvoláním na výhradu veřejného pořádku, jelikož považovala prostituci za činnost ohrožující základní zájem společnosti. Prostituce jako taková nebyla ale v Belgii zakázána a vlastní státní příslušníci nebyli za výkon prostituce trestně ani jinak sankcionováni. ESD v této věci rozhodl, že nelze na určité chování cizince nahlížet jako na chování dostatečně ohrožující základní zájem společnosti, a tak odůvodnit jeho vyhoštění z území, pokud hostitelský stát své vlastní příslušníky za výkon shodné činnosti nestíhá, ani nepodniká žádné kroky k potírání této činnosti.<sup>100)</sup> Tento princip byl původně do návrhu směrnice 2004/38/ES zahrnut. Čl. 25 odst. 2 návrhu zněl: „Osobní chování dotčené osoby nemůže představovat dostatečně závažné nebezpečí, pokud dotčený stát za tento prohřešek své vlastní občany netrestá“. Ve sdělení Komise<sup>101)</sup> je objasněno, proč bylo toto ustanovení z návrhu nakonec vypuštěno. Tento princip by mohl vést mimo kontext rozsudku Adoui

<sup>95)</sup> ESD, rozsudek 41/74, van Duyn, 1974, s. 01337, bod 1/3.

<sup>96)</sup> Tamtéž, bod 18/19.

<sup>97)</sup> Tamtéž, bod 21/23.

<sup>98)</sup> Schneider, Hartmut: Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 1998, 1. vyd., s. 32.

<sup>99)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 01665; shodně Meinel, Norbert: Die Ausweisung von Bürgern aus assoziierten Drittstaaten; Verlag Dr. Kovač Hamburg 2003, 1. vyd., s. 32 a 33.

<sup>100)</sup> ESD, rozsudek 115 a 116/81, Adoui a Cornuaille, 1982, s. 01665, bod 8.

<sup>101)</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu týkající se přijatého společného stanoviska Rady v souvislosti s přijetím směrnice 2004/38/ES, SEK/2003/1293.

a Cornuaille k výkladu, že každý prohřešek sankcionovaný dle národního práva může být považován za ohrožení veřejného pořádku.

Nesplnění správních povinností vztahujících se k pobytu občana Unie na území hostitelského státu nepředstavuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního veřejného zájmu. Uplynutí doby platnosti cestovního pasu nebo občanského průkazu neospravedlňuje vyhoštění z území.<sup>102)</sup> Směrnice 2004/38/ES umožňuje členským státům požadovat po občanech Unie splnění ohlašovací povinnosti po příjezdu na jejich území. Nesplnění této povinnosti nesmí vést nicméně k nepřiměřené či diskriminující sankci (čl. 5 odst. 5 směrnice 2004/38/ES). Ani okolnost, že dotčená osoba nemůže při kontrole předložit cestovní pas nebo občanský průkaz (ale svou státní příslušnost může prokázat jiným způsobem), nemůže vést k omezení pobytu této osoby.<sup>103)</sup> Členské státy mohou samozřejmě nesplnění povinnosti předložit občanský průkaz sankcionovat, ale uložená sankce musí být srovnatelná se sankcí, která je za stejný prohřešek uložena vlastním státním příslušníkům. Sankce musí být zejména přiměřená.<sup>104)</sup> Nemá-li občan Unie potřebné cestovní doklady, musí mu hostitelský stát umožnit, aby potřebné doklady v přiměřené lhůtě získal nebo aby mu byly dodány nebo aby doložil nebo jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo na pobyt (čl. 6 odst. 4 směrnice 2004/38/ES). Vyhoštění z důvodu nesplnění cizineckých povinností (např. neregistrování na cizinecké policii) by bylo nepřiměřené k závažnosti prohřešku, neboť nesplnění formalit vztahujících se k příjezdu, pobytu či změně pobytu, nebo dokonce nelegální vstup na území státu<sup>105)</sup> zpravidla závažně neohrožuje veřejný pořádek a nesmí vést k vyhoštění osoby.<sup>106)</sup> Pokud ovšem nemůže občan Unie předložit žádný důkaz, že je jeho pobyt na území státu legální, je možné přikročit k vyhoštění,<sup>107)</sup> přičemž musí být splněny ostatní podmínky stanovené komunitárním právem.

Pojem „veřejného pořádku“ není tedy komunitárním právem přímo definován.

Oproti tomu existuje v rozhodovací praxi ESD definice „veřejné bezpečnosti“. Vnější bezpečnost zahrnuje kromě ohrožení státu cizími vojsky také nebezpečí závažného ohrožení zahraničních vztahů státu nebo pokojného života národa.<sup>108)</sup> Vnitřní bezpečnost označuje zachování existence státu, jeho institucí a jeho důležitých funkcí, jakož i zajištění další existence populace.<sup>109)</sup>

Omezení práva na vstup a pobyt z důvodu veřejné bezpečnosti nemá v ob-

lasti volného pohybu osob velký význam,<sup>110)</sup> o čemž svědčí i velmi malý počet rozsudků ESD k této problematice.

### 3. ZÁVĚR

Dle čl. 18 odst. 1 SES má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v SES a v předpisech přijatých k jejímu provedení. Práva na pohyb a pobyt nejsou právy absolutními a mohou být omezena z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví.

Od roku 2006 upravuje právo na vstup na území a pobyt na něm směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Mezi nejdůležitější principy této směrnice patří, že při přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti se členské státy nemohou odvolat na hospodářské důvody, opatření musí být přiměřená a respektovat stupeň integrace dotčené osoby v hostitelském státě, délku jejího pobytu, věk, zdravotní stav, rodinnou a ekonomickou situaci této osoby a její vazby k zemi původu.

Přijatá opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby, přičemž předchozí odsouzení neodůvodňuje samo o sobě přijetí takového opatření.

Osobní chování jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti v hostitelském státě.

Při výkonu opatření musí být vždy zohledněn aktuální vývoj.

Směrnice zakotvuje řadu procesních záruk. Rozhodnutí o opatření z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti musí být osobě písemně doručeno a musí být řádně odůvodněno. Dotčená osoba může využít všech právních prostředků, které mají příslušníci hostitelského států proti obdobným rozhodnutím.

Osoby, kterým byl zakázán pobyt na území z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, nejdéle však po třech letech, podat žádost o zrušení zákazu pobytu, pokud došlo během této doby ke změně okolností, na nichž byl zákaz pobytu založen.

<sup>102)</sup> Čl. 3 odst. 3 směrnice 64/221/EHS a čl. 15 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>103)</sup> ESD, rozsudek C-459/99, MRAX, 2002, s. I-065591, bod 62 a ESD, rozsudek C-215/03, Salah Oulane, 2005, s. I-01215, bod 26.

<sup>104)</sup> ESD, rozsudek C-378/97, Florus Ariël Wijnsbeek, 1999, s. I-6207, bod 44.

<sup>105)</sup> ESD, rozsudek C-459/99, MRAX, 2002, s. I-065591, bod 78.

<sup>106)</sup> ESD, rozsudek 48/75, Royer, 1976, s. 00497, bod 3–9 ve spojení s body 38–40.

<sup>107)</sup> ESD, rozsudek C-215/03, Salah Oulane, 2005, s. I-01215, bod 56.

<sup>108)</sup> ESD, rozsudek C-367/89, Richardt, 1991, s. I-4621, bod 22.

<sup>109)</sup> ESD, rozsudek 72/93, Campus Oil, 1984, s. 2727, bod 34.



**Beschränkung und Beendigung des Aufenthaltsrechts in der EU aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit**

Hana Karlová

Zu den wichtigsten Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden nur „EG“) gehört die Herstellung des Binnenmarkts, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist und einen Raum ohne Binnengrenzen umfasst.

Voraussetzung für die Ausübung dieser Freiheiten ist das Recht auf Einreise und Aufenthalt, die bei den EU-Bürgern nur aus taxativ geregelten Gründen beschränkt werden können, und zwar aus den Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.

Ab 2006 legt die Aufenthaltsrichtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (im Folgenden nur „RL 2004/38/EG“) sämtliche Bedingungen für die Einreise, den Aufenthalt und die Beschränkung dieser Rechte für alle EU-Bürger einheitlich in einer Richtlinie fest.

Die Beschränkung und Beendigung des Aufenthaltsrechts kann in der Form der Verweigerung der Einreise, der Nichterteilung der Aufenthaltserlaubnis, der Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder der Ausweisung erfolgen. Die Ausweisung ist die härteste Stufe der aufenthaltsbeschränkenden Maßnahmen.

Zu den wichtigsten Grundprinzipien der RL 2004/38/EG gehört, dass sich die Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen aus den Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht auf wirtschaftliche Gründe berufen dürfen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen darf nicht automatisch zu einer Ausweisung führen. Auch der Umstand, dass ein EU-Bürger im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates eine Arbeit sucht, rechtfertigt ohne weiteres keine Ausweisung. Der einzige Maßstab für die aufenthaltsbeschränkenden Maßnahmen darf das persönliche Verhalten der betroffenen Person sein und eine Ausweisung mit dem Zweck der Generalprävention ist unzulässig. Nur die Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, die von dem Betroffenen ausgehen könnte, darf berücksichtigt werden.

Bei jeder Maßnahme zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist die Verhältnismäßigkeit zur Schwere des Verhaltens der Person, der Grad der Integration des Betroffenen, die Dauer des Aufenthalts im Aufnahmestaat, Alter, Gesundheitszustand, die familiäre und wirtschaftliche Situation und die Bindung zum Herkunftsland zu berücksichtigen. Unzulässig ist eine Ausweisung auf Lebenszeit.

Bei der Durchführung einer Maßnahme aus dem Grund der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit muss immer die aktuelle Lage berücksichtigt werden.

Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht rechtfertigen, wobei eine (frühere) strafrechtliche Verurteilung nur berücksichtigt werden darf, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass die Person weiterhin eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt.

Zu den verfahrensrechtlichen Garantien gehört, dass der betroffenen Person bei den aufenthaltsbeschränkenden Maßnahmen die Gründe der Entscheidung mitzuteilen sind. Die Begründung muss hinreichend detailliert und genau sein, damit der Betroffene seine Interessen wahrnehmen kann. In der Mitteilung ist gemäß RL 2004/38/EG anzugeben, bei welchem Gericht oder bei welcher Behörde und innerhalb von welcher Frist ein Rechtsbehelf einzulegen ist. Weiter ist in der Mitteilung anzugeben, innerhalb welcher Frist das Hoheitsgebiet zu verlassen ist. Dem Betroffenen müssen gegen die Entscheidung gleiche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, die auch Inländer gegenüber Verwaltungsakten haben.

Nach einer Ausweisung ist die betroffene Person berechtigt, nach einer angemessenen Frist nach der Vollstreckung des Aufenthaltsverbotes, einen neuen Antrag auf Aufenthalt zu stellen.

Die RL 2004/38/EG benutzt zwar die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicher-

heit“ aber eine genaue Definition beinhaltet sie nicht. Die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ wurden im Laufe der Zeit durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes präzisiert. Die Mitgliedstaaten können die Kraft des Vorbehalts der öffentlichen Ordnung im Wesentlichen frei nach ihren nationalen Bedürfnissen bestimmen, solange die nationalen Vorschriften die von der EG festgesetzten Grenzen respektieren. Das Gemeinschaftsrecht schreibt keine einheitliche Wertskala für die Beurteilung von Verhaltensweisen vor, die als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung angesehen werden können. Die Voraussetzung für die Berufung auf öffentliche Ordnung ist, dass außer der Störung der öffentlichen Ordnung, welche jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, wobei keine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung des öffentlichen Interesses vorliegt, wenn ein Ausländer lediglich gegen ausländerrechtliche Formalitäten verstößt.