STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JÁNA MAZÁKA
přednesené dne 14. února 2008 [1]

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená vnitrostátním soudem v projednávané věci podle článku 234 ES se týká výkladu článku 18 ES a článku 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně 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 [2].

2. Řízení před vnitrostátním soudem se týká občanskoprávní žaloby podané dne 11. ledna 2007 Ministerul Administraţiei şi Internelor – Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (Ministerstvo státní správy a vnitra – Generální ředitelství pro cestovní pasy v Bukurešti) (dále jen „ministerstvo“), kterou se ministerstvo domáhá omezení práva Gheorghe Jipy svobodně se pohybovat v zahraničí po dobu až tří let. Výše uvedená žaloba byla podána po navrácení G. Jipy do Rumunska dne 26. listopadu 2006 na základě readmisní dohody uzavřené mimo jiné mezi Rumunskem a Belgií.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46.

I – Relevantní právní úprava Společenství

3. Článek 17 ES stanoví:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou.“

4. Podle článku 18 odst. 1 ES „každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení“.

5. Článek 1 písm. a) směrnice 2004/38 upřesňuje, že uvedená směrnice mimo jiné stanoví podmínky výkonu práva volného pohybu

a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky.

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie […] z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

6. Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají […]“

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.

7. Článek 4 odst. 1 směrnice 2004/38/ES pod názvem „Právo na opuštění území“ stanoví:

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. […]“

Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem […] právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.“

II – Relevantní vnitrostátní právní úprava

8. Článek 27 směrnice 2004/38 s názvem „Obecné zásady“, který je součástí kapitoly VI – Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, stanoví:

9. Článek 1 Dohody mezi vládou Rumunska na straně jedné a vládami Belgického království, Lucemburského velkovévodství a Nizozemského království na straně druhé o předávání a zpětném přebírání osob s neoprávněným pobytem (dále jen „readmisní

dohoda“), která byla schválena rumunskou vládou nařízením č. 825/1995 [3], stanoví:

„Vláda Rumunska na žádost vlády Belgie, vlády Lucemburska nebo vlády Nizozemska převezme bez jakýchkoli formalit zpět na své území každou osobu, která nesplňuje nebo již nesplňuje podmínky vstupu nebo pobytu použitelné na území Belgie, Lucemburska nebo Nizozemska, pokud je zjištěno nebo se má za to, že dotyčná osoba je rumunským občanem.“

10. Článek 3 zákona č. 248/2005 ze dne 20. července 2005 (ve znění pozdějších předpisů) o podmínkách volného pohybu rumunských občanů v zahraničí [4] stanoví:

„1) Výkon práva volného pohybu rumunských občanů v zahraničí může být omezen pouze přechodně v případech a za podmínek stanovených v tomto zákoně; jakékoli takové omezení má formu pozastavení nebo případně omezení výkonu takového práva […]

3) Jakékoli omezení výkonu práva volného pohybu v zahraničí spočívá v dočasném zákazu odebrat se do určených států uloženého příslušnými rumunskými orgány v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem.“

11. Podle článku 38 zákona č. 248/2005:

„Omezení výkonu práva volného pohybu rumunských občanů v zahraničí může být uloženo na dobu nepřesahující tři roky, při splnění níže uvedených podmínek a pouze:

a) osobě, která byla navrácena státem podle readmisní dohody uzavřené mezi Rumunskem a uvedeným státem;

b) osobě, jejíž přítomnost na území státu by vzhledem k činnostem, které taková osoba vykonává nebo by mohla vykonávat, vážně poškodila zájmy Rumunska nebo případně dvoustranné vztahy mezi Rumunskem a takovým státem.“

3 — Zveřejněno v Monitorul Oficial č. 241 ze dne 20. října 1995.

4 — Zveřejněno v Monitorul Oficial č. 682 ze dne 29. července 2005, ve znění nařízení č. 5 ze dne 19. ledna 2006, zveřejněného v Monitorul Oficial č. 71 ze dne 26. ledna 2006.

12. Článek 39 zákona č. 248/2005 stanoví:

„V situaci upravené v čl. 38 písm. a) přijme příslušné opatření na žádost Generálního ředitelství pro cestovní pasy ve vztahu ke státu, z něhož byla osoba navrácena, místně příslušný soud podle místa bydliště dotyčné osoby nebo, pokud má dotyčná osoba bydliště v zahraničí, Tribunalul Bucureşti.“

III – Spor v původním řízení a předběžné otázky

13. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že G. Jipa opustil dne 10. září 2006 území Rumunska s úmyslem odebrat se do Belgie. Dne 26. listopadu 2006 byl navrácen do Rumunska belgickými orgány podle readmisní dohody z důvodu „neoprávněného pobytu“.

14. Dne 11. ledna 2007 se ministerstvo obrátilo na předkládající soud s návrhem na omezení volného pohybu G. Jipy, pokud jde o Belgii. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvádí, že ministerstvo neupřesnilo, co se rozumí „neoprávněným pobytem“, který vedl k navrácení G. Jipy.

15. Předkládající soud má mimo jiné za to, že ustanovení vnitrostátních právních předpisů, zejména články 38 a 39 zákona č. 248/2005 a nařízení vlády č. 825/1995, jsou v rozporu s článkem 18 ES a článkem 27 směrnice 2004/38. Rozhodnutím ze dne 17. ledna 2007 Tribunalul Dâmboviţa přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující otázky:

„1. Musí být článek 18 ES […] vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby právní předpis platný v Rumunsku (články 38 a 39 zákona č. 248/2005 o režimu volného pohybu rumunských občanů v zahraničí) kladl překážky volnému pohybu osob?

2. a) Představují články 38 a 39 zákona č. 248/2005 […], které brání osobě (rumunský občan a nyní občan Unie) pohybovat se svobodně v jiném státě (v projednávané věci členský stát Evropské unie), překážku volného pohybu osob stanoveného v článku 18 Smlouvy o ES?

b) Může členský stát Evropské unie (v projednávané věci Rumunsko) klást omezení volnému pohybu občanů na území jiného členského státu?

3. a) Spadá pojem ‚neoprávněný pobyt' ve smyslu vládního nařízení č. 825/2005 o schválení Dohody mezi vládou Rumunska na straně jedné a vládami Belgického království, Lucemburského velkovévodství a Nizozemského království na straně druhé o předávání a zpětném přebírání osob s neoprávněným pobytem (předpis, na jehož základě bylo nařízeno zpětné převzetí žalovaného, jenž se nacházel v situaci ‚neoprávněného pobytu') pod důvody ‚veřejného pořádku' nebo ‚veřejné bezpečnosti' stanovené v článku 27 směrnice 2004/38/ES tak, že lze uložit omezení svobody pohybu takové osoby?

b) V případě kladné odpovědi na předcházející otázku musí být článek 27 směrnice […] 2004/38/ES […] vykládán tak, že členské státy mohou ukládat omezení svobody pohybu a pobytu občana Unie z důvodů ‚veřejného pořádku' a ‚veřejné bezpečnosti' automaticky, aniž by bylo přezkoumáno ‚osobní chování' této osoby?"

16. Rozhodnutím ze dne 17. ledna 2007 předkládající soud rovněž požádal Soudní dvůr, aby rozhodl o položených otázkách ve zrychleném řízení.

17. Usnesením ze dne 3. dubna 2007 předseda Soudního dvora zamítl žádost předkládajícího soudu o projednání věci ve zrychleném řízení.

18. Písemná vyjádření předložily rumunská a řecká vláda a Komise. Jednání se nekonalo, neboť nebylo navrženo.

IV – Hlavní argumenty zúčastněných

19. Rumunská vláda má za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená vnitrostátním soudem je přípustná bez ohledu na skutečnost, že k navrácení G. Jipy došlo před přistoupením Rumunska k Evropské unii (dále jen „EU") dne 1. ledna 2007. Vzhledem k tomu, že žaloba, kterou se ministerstvo domáhá omezení volného pohybu G. Jipy, byla podána dne 11. ledna 2007, a tedy po přistoupení Rumunska k EU, má G. Jipa právo volného pohybu, které může být omezeno pouze v souladu se Smlouvou o ES a opatřeními, přijatými k jejímu provedení. Rumunská vláda rovněž tvrdí, že Soudnímu dvoru přísluší rozhodnout v projednávané věci s ohledem na riziko omezení volného pohybu G. Jipy podle čl. 38 písm. a) zákona č. 248/2005. Rumunská a řecká vláda konstatují, že skutečnost, že G. Jipa nevyužil svého práva na volný pohyb podle Smlouvy

o ES, je bezvýznamná. Rumunsko dodává, že v rozsudku Schempp [5] určil Soudní dvůr, že situace státního příslušníka členského státu, který nevyužil práva na volný pohyb, nemůže být v důsledku této pouhé skutečnosti postavena na roveň čistě vnitrostátní situaci.

20. Rumunská vláda má za to, že readmisní dohody, které uzavřela s jinými členskými státy EU, a ustanovení vnitrostátních právních předpisů přijatých podle uvedených dohod, je nutné vykládat ve světle relevantní právní úpravy Společenství. Má tedy za to, že článek 18 ES musí být vykládán tak, že brání článkům 38 a 39 zákona č. 248/2005, které omezují volný pohyb osob.

21. Podle názoru Rumunska není článek 27 směrnice 2004/38 v projednávané věci použitelný. Rumunsko mimo jiné tvrdí, že z obecné struktury kapitoly VI (články 27 až 33) směrnice 2004/38 a ze skutečnosti, že omezení předvídaná v článku 27 směrnice 2004/38 představují výjimky ze zásady volného pohybu, a je tedy třeba je vykládat restriktivně, vyplývá že pouze hostitelský členský stát, a nikoli členský stát původu, smí omezit svobodu pohybu občanů podle článku 27 směrnice 2004/38 z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Právě hostitelský členský stát má nejlepší postavení k tomu, aby vyhodnotil, zda občan jiného členského státu ohrožuje jeho veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost.

22. Pokud jde o možnost členského státu původu omezit svobodu pohybu některého z jeho státních příslušníků z důvodu ohrožení jeho vlastního veřejného pořádku, rumunská vláda tvrdí, že podle rumunské ústavy a trestního zákoníku je takové omezení přípustné pouze v případech souvisejících s trestnými činy, za které lze uložit trest odnětí svobody na doživotí nebo jiný trest či opatření odnětí svobody, za účelem zajištění řádného průběhu trestního řízení nebo zamezení toho, aby se obviněný skrýval. Jedná se však o čistě vnitřní situace, a tedy nejde o otázky práva Společenství.

23. Pokud však Soudní dvůr dojde k závěru, že článek 27 směrnice 2004/38 je v projednávané věci použitelný, má rumunská vláda v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora [6] za to, že „neoprávněný pobyt“ G. Jipy nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti podle práva Společenství. Podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 a judikatury Soudního dvora [7] lze navíc omezení volného pohybu uložit pouze po přezkoumání chování jednotlivce a nikdy je nelze uložit automaticky.

5 — Rozsudek ze dne 12. července 2005 (C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 22).

6 — Rozsudky ze dne 17. února 2005, Oulane (C-215/03, Sb. rozh. s. I-1215, bod 44); ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, Recueil, s. I-6591, body 78 a 90); ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, Recueil, s. 497, bod 51); ze dne 3. července 1980, Pieck (157/79, Recueil, s. 2171, body 18 a 19), a ze dne 12. prosince 1989, Messner (C-265/88, Recueil, s. 4209, bod 14).

7 — Rozsudky ze dne 18. května 1982, Adoui a Cornuaille (115/81 a 116/81, Recueil, s. 1665, body 8 a 11), a ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999, bod 35).

24. Řecká republika tvrdí, že články 38 a 39 zákona č. 248/2005 představují překážku volného pohybu občanů Unie podle článku 18 ES a směrnice 2004/38. Řecká vláda má za to, že nebylo prokázáno, že by osobní chování G. Jipy opodstatňovalo uložení omezení jeho svobody pohybu. Uvedená vláda konstatuje, že opatření upravená rumunskými právními předpisy jsou obecná opatření ukládaná ve všech případech navrácení na základě dvoustranné readmisní dohody. Řecká republika má rovněž za to, že rumunské právní předpisy jsou v rozporu s článkem 2 protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „protokol č. 4"), který stanoví, že žádná omezení nemohou být uvalena na výkon práva opustit zemi, i svou vlastní, pokud k tomu nevedou specifické důvody, mimo jiné důvody národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

25. Komise má za to, že okamžikem přistoupení Rumunska k EU dne 1. ledna 2007 se G. Jipa stal občanem Unie a od uvedeného dne má podle článku 18 ES právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o ES a směrnici 2004/38. Právo občana Unie opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu je dále rozvedeno v článku 4 směrnice 2004/38.

26. Komise tvrdí, že kapitola VI směrnice 2004/38, která upravuje omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, se nehledě na svůj název vztahuje také, přinejmenším za určitých okolností, na omezení uložená členským státem, pokud jde o právo jeho vlastních občanů opustit vnitrostátní území a odebrat se do jiného členského státu. Komise tvrdí, že článek 27 směrnice 2004/38 se použije za takových okolností, jaké jsou dotčeny v řízení před vnitrostátním soudem, kdy vnitrostátní orgány mají v úmyslu omezit svobodu pohybu některého z jejich státních příslušníků s cílem zamezit této osobě vrátit se po určité období do členského státu, ze kterého byla navrácena z důvodu jejího neoprávněného pobytu. V souladu s články 27 až 31 směrnice 2004/38 a obecnou strukturou uvedené směrnice navíc opatření omezující právo občana na volný pohyb může být přijato pouze takovým členským státem, jehož veřejný pořádek nebo veřejná bezpečnost jsou přímo ohroženy. Komise má tedy za to, že v souladu s článkem 18 ES a ustanoveními kapitoly VI směrnice 2004/38 nemůže členský stát přijmout rozhodnutí o omezení svobody pohybu občana Unie pouze na základě žádosti jiného členského státu, z něhož byl takový občan vyhoštěn, pokud členský stát přijímající takové rozhodnutí neprokáže, že chování dotčené osoby představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti v souladu s článkem 27 uvedené směrnice.

27. Komise rovněž tvrdí, že odkaz na „neoprávněný pobyt" G. Jipy uvedený v předkládacím rozhodnutí vnitrostátního soudu je velmi neurčitý. Nelze tedy určit, zda jeho „neoprávněný pobyt" spadá pod pojmy „veřejný pořádek", „veřejná bezpečnost" nebo „veřejné zdraví", jak jsou stanoveny ve směrnici 2004/38. Komise má tedy

za to, že členský stát nemůže omezit svobodu pohybu občana Unie podle článku 27 směrnice 2004/38, pokud takové omezení zakládá výlučně na zjištění jiného členského státu, že dotčená osoba se nacházela v situaci neoprávněného pobytu na území posledně jmenovaného státu.

právních předpisů lze uložit omezení svobody pohybu rumunských občanů v zahraničí, pokud dotčená osoba byla navrácena do Rumunska na základě readmisní dohody nebo pokud by její přítomnost na území jiného státu než Rumunska mohla vážně poškodit zájmy Rumunska nebo dvoustranné vztahy mezi Rumunskem a tímto státem.

V – Posouzení

A – *Článek 18 odst. 1 ES a článek 4 směrnice 2004/38*

28. Podstatou první otázky a první části druhé otázky vnitrostátního soudu je, zda článek 18 ES brání takovým opatřením, jako jsou články 38 a 39 zákona č. 248/2005, které umožňují za určitých okolností uložit omezení výkonu práva na volný pohyb rumunských občanů v zahraničí po dobu až tří let.

29. Podle předkládacího rozhodnutí se ministerstvo domáhá toho, aby předkládající soud omezil volný pohyb G. Jipy, pokud jde o Belgii, tedy členský stát, z něhož byl dne 27. listopadu 2006 navrácen, na dobu až tří let. Z předkládacího rozhodnutí navíc vyplývá, že podle dotčených vnitrostátních

30. Podle čl. 17 odst. 1 ES je občanem Unie každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je status občana Unie předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států [8]. Po přistoupení Rumunska k Evropské unii dne 1. ledna 2007 má G. Jipa status občana Unie podle čl. 17 odst. 1 ES, a od uvedeného dne se tedy může dovolávat práv, která z tohoto postavení vyplývají, i vůči svému členskému státu původu [9].

31. V rozsudku Baumbast a R Soudní dvůr určil, že žalobce v uvedené věci má, jako státní příslušník členského státu, a tedy občan Unie, právo se dovolávat přímo čl. 18 odst. 1 ES [10]. Mám za to, že právo svobodně se pohybovat na území členských států podle

8 — Viz zejména rozsudky ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091, bod 82), a ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31).

9 — Rozsudky ze dne 23. října 2007, Morgan a Bucher (C-11/06 a C-12/06, Sb. rozh. s. I-9161, bod 22), a ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, Sb. rozh. s. I-10451, body 19, 30 a 31).

10 — Uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 84.

čl. 18 odst. 1 ES přísluší přímo každému občanu Unie na základě jasného a přesného znění uvedeného ustanovení Smlouvy o ES, avšak s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o ES a opatřeních přijatých k jejímu provedení. Občané Unie mají tedy právo, odvozené přímo od čl. 18 odst. 1 ES, opustit území členského státu, včetně svého členského státu původu, a vstoupit na území jiného členského státu.

32. Ačkoli není účelem občanství Unie zavedeného článkem 17 ES rozšířit věcnou působnost Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají souvislost s právem Společenství [11], je třeba mít na paměti, jak uvádějí rumunská a řecká vláda, že situace G. Jipy, který nevyužil práva na volný pohyb, nemůže být v důsledku této pouhé skutečnosti postavena na roveň čistě vnitrostátní situaci [12].

33. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že řízení před vnitrostátním soudem bylo zahájeno po navrácení G. Jipy do Rumunska z Belgie podle readmisní dohody z důvodu jeho „neoprávněného pobytu“ v Belgii. Předkládající soud sám v předkládacím rozhodnutí uvádí, že ministerstvo neupřesnilo, co se rozumí „neoprávněným pobytem“ G. Jipy. Je však třeba poznamenat, že rumunská vláda naznačila, že okolnosti „neoprávněného pobytu“ G. Jipy v Belgii nemají trestněprávní povahu.

34. Vzhledem k tomu, zaprvé, že ode dne 1. ledna 2007 G. Jipa požívá základního statusu občana Unie, zadruhé, že ministerstvo se v občanskoprávním řízení domáhá toho, aby předkládající soud omezil právo G. Jipy odebrat se do jiného členského státu, a zatřetí, že kromě omezených informací poskytnutých předkládajícím soudem, pokud jde o navrácení G. Jipy z Belgie na základě readmisní dohody a jeho „neoprávněného pobytu“ v Belgii, mám za to, že neexistují důvody, na jejichž základě by Soudní dvůr mohl dojít k závěru, že omezení, jež mohou být uložena G. Jipovi předkládajícím soudem, pokud jde o vstup do Belgie, mimo jiné podle článků 38 a 39 zákona č. 248/2005, se týkají čistě vnitrostátní situace. Podle mého názoru tedy projednávaná věc má přímou souvislost s právem Společenství.

35. Mám za to, že omezení, která může předkládající soud uložit G. Jipovi, pokud jde o opuštění jeho členského státu původu za účelem vstupu na území jiného členského státu, představují překážku práva volného pohybu podle čl. 18 odst. 1 ES. Právo svobodně se pohybovat na území členských států zaručené čl. 18 odst. 1 ES by bylo zbaveno svého smyslu, kdyby členský stát původu mohl bez platného odůvodnění

11 — Rozsudek ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 23).

12 — Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925, bod 19).

zakázat svým státním příslušníkům opustit své území a vstoupit na území jiného členského státu [13].

36. Vnitrostátní předpisy dotčené v tomto řízení je třeba podle mého názoru rovněž posuzovat ve světle článku 4 směrnice 2004/38 [14], který upravuje právo občanů Unie opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.

37. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38 mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu. Podle mého názoru má čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38 velmi širokou oblast působnosti, neboť přiznává občanům Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem právo opustit území všech členských států, včetně jejich členského státu původu [15], a odebrat se do jiného členského státu. Podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2004/38 navíc nesmějí být po občanech Unie požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality a podle čl. 4 odst. 3 členské státy musí vydat a obnovit svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti.

38. Mám tedy za to, že jelikož neexistuje platné odůvodnění, čl. 18 odst. 1 ES a článek 4 směrnice 2004/38 brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jaké jsou dotčeny v projednávané věci, které stanoví omezení

13 — Viz obdobně rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Pusa (C-224/02, Recueil, s. I-5763, bod 20). Viz rovněž, pokud jde o svobodu usazování, rozsudky ze dne 11. prosince 2007, The International Transport Workers' Federation a The Finnish Seamen's Union (C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779, bod 69), a ze dne 27. září 1988, Daily Mail a General Trust (81/87, Recueil, s. 5483, bod 16). Viz rovněž, pokud jde o volný pohyb osob a svobodu usazování, rozsudek ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, Recueil, s. I-4265, bod 23). V rozsudku Bosman (rozsudek ze dne 15. prosince 1995, C-415/93, Recueil, s. I-4921) Soudní dvůr uvedl, že „[p]ráva zaručená článkem [43] a násl. Smlouvy by byla zbavena své podstaty, kdyby stát původu mohl podnikům zakázat opuštění svého území za účelem usazení se v jiném členském státě. Stejné úvahy se musejí uplatnit ohledně článku [39] Smlouvy ve vztahu k pravidlům, která jsou na překážku volnému pohybu státních příslušníků členského státu, který si přeje vykonávat zaměstnání v jiném členském státě“ (viz bod 97).

14 — Od okamžiku přistoupení k EU dne 1. ledna 2007 je Rumunsko vázáno ustanoveními Smlouvy o ES týkajícími se práv občanů Unie a právními předpisy a judikaturou s nimi souvisejícími, nestanoví-li přechodná ustanovení přijatá v tomto ohledu jinak. Z článku 20 a přílohy VII Protokolu o podmínkách a pravidlech přijetí Bulharské republiky a Rumunska do Evropské unie (Úř. věst. 2005, L 157, s. 29) vyplývá, že ode dne svého přistoupení k EU je Rumunsko vázáno ustanoveními směrnice 2004/38, pokud se tato ustanovení mimo jiné netýkají přístupu rumunských státních příslušníků na pracovní trh členských států. V této souvislosti bylo přijato několik přechodných ustanovení ve vztahu k Rumunsku týkajících se použití článků 1 až 6 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15). Vzhledem k tomu, že práva G. Jipy jako pracovníka nejsou v řízení před vnitrostátním soudem dotčena, výše uvedená přechodná ustanovení týkající se nařízení č. 1612/68 nejsou v projednávané věci relevantní. Článek 4 směrnice 2004/38, který se týká práv občanů Unie obecně, a nikoli jen občanů Unie, kteří jsou pracovníci, není výše uvedenými přechodnými ustanoveními dotčen a je použitelný v plném rozsahu na rumunské státní příslušníky ode dne 1. ledna 2007.

15 — Viz rovněž čl. 2 odst. 2 protokolu č. 4, který stanoví, že „[k]aždý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní“. Protokol č. 4 vstoupil v platnost dne 2. května 1968 a byl podepsán všemi členskými státy, s výjimkou Řecké republiky. Je však třeba připomenout, že řecká vláda se ve svém vyjádření uvedeném v bodě 24 tohoto stanoviska výslovně dovolává čl. 2 odst. 2 a čl. 2 odst. 3 protokolu č. 4.

práva občanů Unie opustit jejich členský stát původu a odebrat se do jiného členského státu.

Ačkoli název kapitoly VI směrnice 2004/38 nezmiňuje výslovně právo opustit území členského státu a mnohá ustanovení uvedené kapitoly skutečně upravují otázky související s právem na vstup [16] a právem pobytu [17], ze znění čl. 27 odst. 1 a bodu 22 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že kapitola VI směrnice upravuje omezení „svobody pohybu občanů Unie“, což je otázka, která nepochybně souvisí jednak s právem opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu, a jednak s právem vstoupit do jiného členského státu.

B – *Článek 27 směrnice 2004/38/ES*

39. Podstatou druhé části druhé otázky a první části třetí otázky vnitrostátního soudu je, zda „neoprávněný pobyt“ rumunského státního příslušníka, který byl navrácen na základě readmisní dohody, v jiném členském státě Unie spadá pod pojmy „veřejný pořádek“ nebo „veřejná bezpečnost“ stanovené v článku 27 směrnice 2004/38 tak, že Rumunsko může uložit omezení svobody pohybu takové osoby na území jiného členského státu.

40. Podle čl. 18 odst. 1 ES je možné uložit omezení a podmínky pro výkon práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států podle Smlouvy o ES a opatření přijatých k jejímu provedení. Mám za to, že ustanovení kapitoly VI směrnice 2004/38 s názvem „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“ upravují okolnosti, za nichž mohou členské státy omezit právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

41. Podle mého názoru je čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, který opakuje většinu ustanovení článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví [18], nutné vykládat, mimo jiné s ohledem na judikaturu Soudního dvora týkající se článku 3 směrnice 64/221. V této souvislosti z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, pokud jde o pracovníky, že zásada volného pohybu osob musí být vykládána široce a že výjimky z této zásady musí být vykládány restriktivně.

16 — Viz článek 5 směrnice 2004/38, pokud jde o právo na vstup.

17 — Viz kapitolu III směrnice 2004/38, pokud jde o právo pobytu.

18 — Úř. věst. 56, s. 850. Směrnice 64/221 byla zrušena směrnicí 2004/38 s účinností ode dne 30. dubna 2006. Viz čl. 38 odst. 2 směrnice 2004/38.

Soudní dvůr navíc rozhodl, že status občana Unie vyžaduje zvláště restriktivní výklad výjimek z uvedené zásady [19]. Soudní dvůr nicméně rovněž rozhodl, že zvláštní okolnosti odůvodňující použití pojmu „veřejný pořádek“ se mohou v jednotlivých zemích a v jednotlivých obdobích lišit, a je tedy v této souvislosti nezbytné přiznat příslušným vnitrostátním orgánům prostor pro uvážení v mezích stanovených Smlouvou [20].

42. Podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 „[o]patření 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“ [21]. Je zjevné, nejen ze znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, ale rovněž z ustálené judikatury Soudního dvora, že omezení uložená z důvodu veřejného pořádku a za účelem zachování veřejné bezpečnosti nemohou být založena na odůvodnění, která nesouvisejí s dotčenou věcí nebo souvisejí s obecnou prevencí [22]. Článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38 navíc stanoví, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových omezení neodůvodňuje [23]. Podle ustálené judikatury předpokládá odvolání se na pojem „veřejný pořádek“ vnitrostátním orgánem v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní zájem společnosti [24].

43. Podle mého názoru členský stát nemůže omezit práva občana Unie opustit jeho členský stát původu a odebrat se do jiného členského státu z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti pouze na základě skutečnosti, že byl navrácen z jiného členského státu v důsledku jeho „neoprávněného pobytu“ v posledně jmenovaném státě. Mám za to, že z rozsudku Komise v. Španělsko [25] vyplývá, že členský stát se při omezení práv vyplývajících pro občany Unie z čl. 18 odst. 1 ES nemůže dovolávat obecných a nekonkrétních tvrzení uvedených v souvislosti s chováním občana Unie jiným členským státem. Členský stát při omezení základních svobod občanů Unie musí sám ověřit a potvrdit, zda výkon těchto svobod představuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti.

44. V projednávané věci ze skutečností uvedených předkládajícím soudem

19 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, body 64 a 65).

20 — Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (41/74, Recueil, s. 1337, bod 18)

21 — Souladem se zásadou přiměřenosti se rozumí, že příslušná vnitrostátní opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku musí být nezbytná a přiměřená k dosažení sledovaného cíle Viz v tomto smyslu rozsudek Baumbast a R, uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 91.

22 — Viz rozsudky ze dne 26. února 1975, Bonsignore (67/74, Recueil, s. 297, bod 6), a ze dne 28. října 1975, Rutili (36/75, Recueil, s. 1219, bod 29).

23 — Viz zejména rozsudek ze dne 19. ledna 1999, Calfa (C-348/96, Recueil, s. I-11, body 22 až 24).

24 — Viz rozsudky ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097, bod 46); Orfanopoulos a Oliveri, uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 66; Bouchereau, uvedený v poznámce pod čarou 7, bod 35, a Rutili, uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 28.

25 — Uvedeného v poznámce pod čarou 24.

nevyplývá, že by osobní chování G. Jipy v minulosti nebo v současnosti opodstatňovalo obavu, že by mohl představovat ohrožení základních zájmů společnosti, a tedy vyžadovalo, aby Rumunsko přijalo opatření omezující jeho právo na volný pohyb podle čl. 18 odst. 1 ES z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Z předkládacího rozhodnutí a vyjádření rumunské vlády totiž vyplývá, s výhradou ověření této skutečnosti předkládajícím soudem, že se ministerstvo na základě dotčených vnitrostátních předpisů pravidelně domáhá u rumunských soudů, a to i po přistoupení tohoto členského státu k EU, omezení práva rumunských občanů opustit uvedený členský stát a odebrat se do jiného členského státu, pokud byli takoví občané navráceni na základě readmisní dohody.

45. Mám tedy za to, že při neexistenci konkrétního zjištění členského státu ve vztahu k některému z jeho státních příslušníků učiněného v souladu se zásadou proporcionality a výlučně na základě osobního chování dotčeného jednotlivce, že výkon jeho práva opustit jeho vlastní členský stát a odebrat se do jiného členského státu podle čl. 18 odst. 1 ES a článku 4 směrnice 2004/38 může představovat skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti, členský stát původu nemůže z důvodů „veřejného pořádku“ nebo „veřejné bezpečnosti“ stanovených v článku 27 uvedené směrnice uložit omezení svobody pohybu takové osoby.

C – *Osobní chování*

46. Podstatou druhé části třetí otázky vnitrostátního soudu je, zda členský stát může ukládat omezení svobody pohybu a pobytu občana Unie podle článku 27 směrnice 2004/38 z důvodů „veřejného pořádku“ a „veřejné bezpečnosti“ automaticky, aniž by bylo přezkoumáno „osobní chování“ této osoby.

47. Podle mého názoru, s ohledem na odůvodnění uvedené v bodech 40 až 44 tohoto stanoviska nemůže členský stát automaticky ukládat podle článku 27 směrnice 2004/38 omezení svobody pohybu a pobytu občana Unie z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. V souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 členské státy musí při ukládání takových omezení přinejmenším přezkoumat osobní chování dotčené osoby. Článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38 navíc jednoznačně stanoví, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby.

48. Mám tedy za to, že nepřezkoumání osobního chování jednotlivce členským státem při omezení jeho práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti způsobuje neplatnost jakéhokoli odůvodnění dotyčného omezení.

VI – Závěry

49. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tribunalul Dâmboviţa takto:

„1) Článek 18 odst. 1 ES a článek 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně 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 brání za takových okolností, jaké jsou dotčeny ve věci projednávané před vnitrostátním soudem, takovým vnitrostátním právním předpisům, jaké jsou dotčeny v projednávané věci, které stanoví omezení práva občanů Unie opustit jejich členský stát původu a odebrat se do jiného členského státu.

2) Při neexistenci konkrétního zjištění členského státu ve vztahu k některému z jeho státních příslušníků učiněného v souladu se zásadou proporcionality a výlučně na základě osobního chování dotčeného jednotlivce, že výkon jeho práva opustit jeho vlastní členský stát a odebrat se do jiného členského státu podle čl. 18 odst. 1 ES a článku 4 směrnice 2004/38 může představovat skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku dotýkající se některého ze základních zájmů společnosti, členský stát původu nemůže z důvodů ‚veřejného pořádku' nebo ‚veřejné bezpečnosti' stanovených v článku 27 uvedené směrnice uložit omezení svobody pohybu takové osoby.

3) Nepřezkoumání osobního chování jednotlivce členským státem při omezení jeho práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti způsobuje neplatnost jakéhokoli odůvodnění dotyčného omezení."