

Věc C-718/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. září 2019

Předkládající soud:

Cour constitutionnelle (dříve Cour d'arbitrage) (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

18. července 2019

Navrhovatelé:

Ordre des barreaux francophones et germanophone

Association pour le droit des Étrangers ASBL

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers
ASBL

Ligue des Droits de l'Homme ASBL

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

Odpůrkyně:

Conseil des ministres

I. Předmět původního řízení

- 1 Dvěma samostatnými návrhy podaly jednak Ordre des barreaux francophones et germanophone (dále jen „OBFG“) a jednak ASBL „Association pour le droit des Étrangers“, ASBL „Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers“, ASBL „Ligue des Droits de l'Homme“ a ASBL „Vluchtelingenwerk Vlaanderen“ žaloby na úplnou nebo částečnou neplatnost loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (zákon ze dne 24. února 2017, kterým se mění zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na vnitrostátní území,

o jejich pobytu a usazování na něm a o jejich vyhošťování za účelem posílení ochrany veřejného pořádku a národní bezpečnosti) (zveřejněný v *Moniteur belge* dne 19. dubna 2017, s. 51890) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/02/24/2017011464/justel>) (dále jen „napadený zákon“). Těmto věcem byla přidělena čísla 6749 a 6755 a věci byly spojeny.

- 2 Napadený zákon mění loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na vnitrostátní území, o jejich pobytu a usazování na něm a o jejich vyhošťování (zveřejněný v *Moniteur belge* dne 31. prosince 1980, s. 14584) (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>) (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“).

II. Napadený zákon

- 3 Účelem zákona ze dne 24. února 2017 je „zajistit transparentnější, soudržnější a účinnější politiku pro vyhošťování, zejména co se týče cíle zajistit veřejný pořádek a národní bezpečnost, při současném dodržování základních práv dotyčných osob“ (*Doc. parl., Chambre, 2016–2017, DOC 54-2215/001, s. 4*). Zejména se jedná o to, „dát státní správě prostředky k tomu, aby mohla rychleji a účinněji jednat, je-li ohrožen veřejný pořádek nebo národní bezpečnost“ (tamtéž).
- 4 Důvodová zpráva uvádí:

„Pro dosažení těchto cílů se navrhuje:

 - hloubkově přezkoumat režim týkající se navracení a vyhošťování a nahradit jej samostatnými režimy podle typu pobytu cizince,
 - stanovit transparentnější, soudržnější a účinnější pravidla na ochranu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti,
 - stanovit mechanismus pro maximální omezení opakovaného přijímání opatření k navracení či k vyhoštění,
 - jasně určit orgány, které jsou při hraničních kontrolách oprávněné vydávat rozhodnutí o odepření vstupu a o prohlášení víz za neplatné nebo o jejich zrušení, a případy, ve kterých jsou tyto orgány oprávněné tuto pravomoc vykonávat“ (tamtéž, s. 5).
- 5 Napadený zákon částečně provádí zejména následující směrnice:
 - směrnicí 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),

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

III. Dotčená ustanovení

- 6 Napadený zákon mění řadu ustanovení zákona ze dne 15. prosince 1980. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) rozhodl, že většina žalobních důvodů uváděných proti tomuto zákonu není opodstatněná, a v tomto rozsahu tedy zamítnul žaloby na neplatnost. Je nicméně toho názoru, že před rozhodnutím o zbývajících žalobních důvodech musí Soudní dvůr požádat o výklad ustanovení unijního práva. Pozastavuje tedy přezkum některých žalobních důvodů, které se týkají článků 28, 29, 30, 31 a 32 napadeného zákona.
- 7 Články 28, 29, 30, 31 a 32 napadeného zákona doplňují do zákona ze dne 15. prosince 1980 články 44c až 44g, jejichž ustanovení zní následovně:
- 8 Článek 44c:

„Dokud běží lhůta uvedená v článku 44c, nemůže být občan Unie nebo jeho rodinný příslušník nuceně vyhoštěn.

Aby se zamezilo jakémukoli nebezpečí skrývání se v průběhu lhůty uvedené v článku 44c, může být občan Unie nebo jeho rodinný příslušník nucen dodržovat preventivní opatření. Král je oprávněn stanovit tato opatření prostřednictvím vyhlášky projednané Conseil des ministres (Rada ministrů)“.
- 9 Článek 44d:

„§ 1. Ministr nebo osoba jím pověřená přijme všechna opatření nezbytná pro výkon příkazu k opuštění území, jestliže:

 - 1) občanovi Unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi nebyla poskytnuta žádná lhůta pro opuštění území království;
 - 2) občan Unie nebo jeho rodinný příslušník neopustil území království ve lhůtě, která mu byla poskytnuta;
 - 3) před uplynutím lhůty poskytnuté pro opuštění území hrozí u občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka, že se bude skrývat, občan Unie nebo jeho rodinný příslušník nedodržel uložená preventivní opatření nebo představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

§ 2. Pokud občan Unie nebo jeho rodinný příslušník brání svému vyhoštění nebo pokud během svého vyhoštění představuje nebezpečí, přistoupí se k jeho nucenému návratu, případně s eskortou. Lze tedy vůči němu použít donucovacích opatření při dodržení článků 1 a 37 zákona ze dne 5. srpna 1992 o úkolech policie.

Pokud je vyhoštění prováděno letecky, přijmou se opatření v souladu se společnými pokyny pro vyhoštění leteckou cestou připojenými k rozhodnutí 2004/573/ES.

§ 3. Král určí prostřednictvím vyhlášky projednané Conseil des ministres (Rada ministrů) orgán odpovědný za zajištění kontroly nucených návratů a určí způsoby této kontroly. Tento orgán je nezávislý na orgánech odpovědných za vyhošťování.“

10 Článek 44e:

„Pokud to odůvodňují individuální okolnosti případu, může ministr nebo osoba jím pověřená vyhoštění dočasně odložit. Informuje o tom dotčenou osobu.

Aby se zamezilo jakémukoli nebezpečí skrývání se, může být občan Unie nebo jeho rodinný příslušník nucen dodržovat preventivní opatření. Král je oprávněn stanovit tato opatření prostřednictvím vyhlášky projednané Conseil des ministres (Rada ministrů).

Ve stejných případech může ministr nebo osoba jím pověřená uložit občanovi Unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi, aby se zdržoval na určitém místě po dobu nezbytnou k výkonu tohoto opatření.“

11 Článek 44f:

„§ 1. Pokud to vyžadují důvody veřejného pořádku, národní bezpečnosti nebo veřejného zdraví a není-li dostatečně účinné použití méně donucovacích opatření, mohou být občané Unie a jejich rodinní příslušníci zajištěni za účelem výkonu opatření k ukončení pobytu po dobu nezbytně nutnou k výkonu opatření, přičemž doba zajištění nesmí překročit dva měsíce.

Ministr nebo osoba jím pověřená může nicméně prodloužit dobu tohoto zajištění vždy o dobu dvou měsíců, pokud byly učiněny potřebné kroky směřující k vyhoštění cizince v průběhu sedmi pracovních dnů od zajištění občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka, pokud je v nich s veškerou řádnou péčí pokračováno a pokud stále trvá možnost dotyčného účinně vyhostit v rozumné lhůtě.

Po prvním prodloužení může být rozhodnutí prodloužit dobu zajištění přijato pouze ministrem.

Po pěti měsících musí být občan Unie nebo jeho rodinný příslušník propuštěn na svobodu. Vyžaduje-li to ochrana veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, může být zajištění prodlouženo vždy o jeden měsíc, přičemž ale celková doba zajištění nesmí přesáhnout osm měsíců.

§ 2. Občan Unie nebo jeho rodinný příslušník uvedený v odstavci 1 může podat žalobu proti rozhodnutí o svém zajištění v souladu s články 71 a následujícími.“

12 Článek 44g:

„Ve smyslu článku 74/8 § 2 nesmí být zajištěni:

- 1) nezletilí občané Unie bez doprovodu;
- 2) nezletilí rodinní příslušníci občana Unie bez doprovodu;
- 3) rodiny občanů Unie, je-li jejich členem alespoň jeden nezletilý.“

IV. Důvody a argumenty účastníků řízení

1. K článku 28 napadeného zákona (článek 44c zákona ze dne 15. prosince 1980)

- 13 První část pátého žalobního důvodu ve věci č. 6749 vychází z porušení práva na volný pohyb a svobodu usazování unijních občanů, jakož i z porušení směrnice 2004/38 v rozsahu, v němž není dovoleno podrobovat občany Evropské unie a jim na roveň postavené cizince preventivním opatřením pro předcházení nebezpečí skrývání se. OBFG podpůrně uvádí, že napadené ustanovení opomíjí objektivizaci nebezpečí skrývání se pomocí jasných kritérií. Vysvětluje, že pojem „nebezpečí skrývání se“ má v evropském právu přesný význam, co se týče státních příslušníků třetích zemí, a že je nepřijatelné, aby bylo s občany Unie a jim na roveň postavenými cizinci zacházeno hůře než s těmito státními příslušníky.

Conseil des ministres (Rada ministrů) má za to, že tento žalobní důvod je nepřijatelný v rozsahu, v němž vychází z porušení svobody usazování, protože tato svoboda v pojetí unijního práva zajišťuje společně a osobám samostatně výdělečně činným z jiných členských států právo usazovat se za stejných podmínek jako tuzemské osoby. Mimoto poukazuje na to, že navrhovatelé neuvádějí, jakým způsobem má být tato svoboda porušována.

Co se týče pojmu „nebezpečí skrývání se“, zastává Conseil des ministres (Rada ministrů) názor, že jeho použití v kontextu zadržení žadatelů o azyl, kteří čekají na své přemístění do jiného evropského státu, nelze přenést na projednávanou věc.

Navrhovatelé upozorňují na nejednoznačnost zákona ohledně toho, co by mohlo být „preventivními opatřeními“, a uvádějí, že vzhledem k tomu, že jejich účelem

je předcházet „nebezpečí skrývání se“, se tato opatření ze své podstaty týkají omezení práva svobodně se pohybovat.

- 14 Ve druhé části navrhovatelé uvádějí, že napadené ustanovení porušuje základní právo na svobodu zaručené článkem 12 Ústavy, článkem 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (EÚLP) a článkem 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a svobody pohybu a usazování. Vysvětlují, že zadržení evropského občana nebo jemu na roveň postaveného cizince nelze odůvodnit ohledem na „nebezpečí skrývání se“, jelikož opatření k ukončení pobytu nemůže být vůči nim přijato ani vykonáno vzhledem k ochraně poskytované článkem 39/79 zákona ze dne 15. prosince 1980 a na základě článku 31 směrnice 2004/38.

Conseil des ministres (Rada ministrů) tvrdí, že navrhovatelé chybně vykládají napadené ustanovení, když staví „preventivní opatření“ na roveň zadržení. Uvádí, že zadržení upravuje jiné ustanovení, konkrétně článek 44f zákona ze dne 15. prosince 1980. Dodává, že ze skutečnosti, že směrnice 2004/38 neobsahuje v tomto směru povolení, nelze vyvodit, že je členským státům formálně zakázáno přijímat preventivní opatření.

Navrhovatelé zdůrazňují, že preventivní opatření nutně představují formu výkonu vyhoštění, jelikož právě to je jejich cílem. Připomínají, že takový výkon je výslovně zakázán.

- 15 Ve třetí části navrhovatelé uvádějí, že napadené ustanovení porušuje zásadu dělby moci, vyplývající z článků 33, 34, 36, 37, 105 a 108 Ústavy, a to v rozsahu, v němž svěřuje králi pravomoci v oblasti zadržení a alternativ zadržení, což jsou opatření omezující právo na svobodu a volný pohyb občanů Evropské unie a jim na roveň postavených osob.

Conseil des ministres (Rada ministrů) má za to, že vzhledem k tomu, že preventivní opatření nespočívají v omezení svobody pohybu, mohou být přenesena na krále.

2. K článku 29 napadeného zákona (článek 44d zákona ze dne 15. prosince 1980)

- 16 První část šestého žalobního důvodu ve věci č. 6749 vychází z porušení čl. 31 odst. 2 směrnice 2004/38 v rozsahu, v němž toto ustanovení umožňuje přistoupit k nucenému vyhoštění občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka a zbavit tohoto cizince ochrany proti nucenému vyhoštění v průběhu lhůty pro podání žaloby a během jejího posuzování pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti stanovených v čl. 28 odst. 3 směrnice. Navrhovatelé uvádějí, že napadené ustanovení naproti tomu dovoluje ministrově nebo jím pověřené osobě dát vykonat příkaz k opuštění území z jiných důvodů.

Conseil des ministres (Rada ministrů) má za to, že je nutné zohlednit článek 39/79 zákona ze dne 15. prosince 1980, podle kterého může správní orgán přistoupit

k nucenému vyhoštění unijního občana nebo jeho rodinného příslušníka v průběhu posuzování žaloby, kterou tento občan nebo příslušník podal proti rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu, pouze z naléhavých důvodů národní bezpečnosti.

Navrhovatelé mají za to, že výklad navrhaný Conseil des ministres (Rada ministrů) nelze přijmout, jelikož je zjevně v rozporu se zněním zákona.

3. K článku 31 napadeného zákona (článek 44f zákona ze dne 15. prosince 1980)

- 17 Osmý žalobní důvod ve věci č. 6749 vychází z porušení článku 12 Ústavy ve spojení s článkem 5 EÚLP, s článkem 6 Listiny, se svobodou pohybu a usazování a s užitečným účinkem směrnice 2004/38. OBFG vytýká článku 31 napadeného zákona jednak to, že stanoví dvouměsíční dobu zadržení, která se jeví jako nepřiměřeně dlouhá, pokud jde pouze o vyhoštění osoby do jiného členského státu (první část), a jednak to, že nestanoví jasná kritéria umožňující určit dobu, která je nezbytně nutná k výkonu opatření (druhá část).

Conseil des ministres (Rada ministrů) tvrdí, že s ohledem na podrobný výčet případů, ve kterých může být cizinec zadržen, odpovídají napadená hmotná a procesní ustanovení požadavkům vyplývajícím z čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Upřesňuje, že nutnost aplikovat toto opatření v dobré víře vyplývá z výslovné podmínky, že doba trvání opatření nesmí být delší, než je nezbytně nutné, tudíž maximální dvouměsíční doba není ani pravidlem, ani zmocněním povolit ve všech případech zadržení po tuto dobu.

Navrhovatelé jsou toho názoru, že Conseil des ministres (Rada ministrů) nebere ohled na specifika vlastní občanům Unie, například jejich základní právo na volný pohyb uvnitř Unie, potřebu usnadnit tento pohyb atd.

4. K článkům 28 až 32 napadeného zákona (články 44c až 44g zákona ze dne 15. prosince 1980)

- 18 První část devátého žalobního důvodu ve věci č. 6749 vychází mimo jiné z toho, že články 28 až 32 napadeného zákona porušují svobodu pohybu a usazování a směrnici 2004/38 v rozsahu, v němž tyto předpisy neumožňují podrobit občany Evropské unie a jim na roveň postavené cizince preventivním opatřením pro předcházení nebezpečí skrývání se. OBFG podpůrně tvrdí, že pokud bychom připustili, že výše uvedená směrnice taková preventivní opatření umožňuje, bylo by nutné konstatovat, že napadená ustanovení jsou protiprávní, jelikož nebezpečí skrývání se není objektivizováno žádnými zákonem stanovenými kritérii. Poukazuje na to, že pojem „nebezpečí skrývání se“ má v unijním právu zvláštní význam ve vztahu k cizincům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí. Tvrdí, že nelze ospravedlnit, aby bylo s občany Unie a jim na roveň postavenými cizinci zacházeno hůře než se státními příslušníky třetích zemí.

Conseil des ministres (Rada ministrů) odkazuje na argumentaci, kterou použila v odpovědi na první část pátého žalobního důvodu.

- 19 Druhá část tohoto žalobního důvodu vychází z porušení článku 22 Ústavy ve spojení s články 17 a 23 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, s článkem 8 EÚLP, s články 7 a 33 Listiny a s články 27 a 28 směrnice 2004/38 v rozsahu, v němž napadená ustanovení používají příliš nepřesné, obecné a nejasné pojmy, jako jsou „důvody veřejného pořádku, národní bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, „závažné důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti“ a „naléhavé důvody národní bezpečnosti“, pro odůvodnění rozhodnutí o ukončení pobytu a příkazu k opuštění území.

Conseil des ministres (Rada ministrů) nerozumí tomu, jak by mohl zákonodárce porušit články 27 a 28 směrnice 2004/38, když napadený zákon přejímá samotné znění této směrnice.

- 20 Třetí část tohoto žalobního důvodu vychází z porušení zásady dělby moci vyplývající z článků 33, 34, 36, 37, 105 a 108 Ústavy. OBFG vysvětluje, že opatření spočívající v zadržení a alternativy zadržení omezují právo na svobodu a volný pohyb občanů Evropské unie a jim na roveň postavených cizinců.

Conseil des ministres (Rada ministrů) odkazuje na svoji argumentaci uvedenou v odpovědi na třetí část pátého žalobního důvodu a na sedmý žalobní důvod.

- 21 První tři části desátého žalobního důvodu ve věci č. 6749 vychází z toho, že článek 33 napadeného zákona porušuje svobodu pohybu a usazování unijních občanů, jakož i užitečný účinek směrnice 2004/38 v rozsahu, v němž umožňuje automaticky rozhodnout o odepření vstupu jakožto doplňku k příkazu k opuštění území z důvodu veřejného pořádku (první část), v němž dovoluje rozhodnout o odepření vstupu na dobu delší než pět let, pokud občan Unie nebo jeho rodinný příslušník představuje závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost, což platí vždy, když byl dotyčnému cizinci vydán příkaz k opuštění území (druhá část) a v rozsahu, v němž umožňuje ministrowi nebo jím pověřené osobě rozhodnout o odepření vstupu na několik let, bez povinnosti jej odůvodnit konkrétními a přesnými skutečnostmi, které by naznačovaly, že dotyčný cizinec bude i nadále představovat závažnou hrozbu pro některý ze základních zájmů společnosti (třetí část).

Conseil des ministres (Rada ministrů) má za to, že žalobní důvod je nepřijatelný v rozsahu, v němž vychází z porušení svobody usazování, jakož i z porušení užitečného účinku směrnice 2004/38, jelikož navrhovatelé neuvádějí ustanovení směrnice, která mají být porušena.

Conseil des ministres (Rada ministrů) se domnívá, že navrhovatelé vykládají napadené ustanovení chybně, jelikož to stanoví možnost odepřít pobyt a nikoli povinnost tak učinit, takže nelze tvrdit, že napadené ustanovení umožňuje automaticky rozhodnout o odepření pobytu. Tvrdí, že není pravda, že by ministr nebo osoba jím pověřená byli oprávněni rozhodnout ve všech případech o

odepření vstupu na dobu delší než pět let, aniž by byli povinni odůvodnit tuto dobu jinak, než zjištěními totožnými s těmi, která vedla k vydání příkazu k opuštění území. Upřesňuje, že výše uvedená směrnice stanoví, že vstup může být odepřen evropskému občanovi nebo členům jeho rodiny z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Nakonec dodává, že státní správa při svém rozhodování individuálně posuzuje každý případ, a vyvozuje z toho, že případné porušení zásady proporcionality by nevyplývalo z napadeného zákona, ale ze způsobu jeho aplikace příslušným orgánem.

Navrhovatelé se domnívají, že způsob, jakým Conseil des ministres (Rada ministrů) vykládá napadené ustanovení, není zřejmý a že udržuje nejednoznačnost ukazující na to, že hranice a smysl pojmů používaných v zákoně jsou nejasné. Podotýkají také, že postoj Conseil des ministres (Rada ministrů) odporuje čl. 27 odst. 2 druhému pododstavci směrnice 2004/38 a judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

- 22 Čtvrtá část desátého žalobního důvodu vychází z porušení článků 10, 11 a 191 Ústavy ve spojení s článkem 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, s článkem 14 EÚLP, s článkem 1 dvanáctého dodatkového protokolu k této úmluvě a s články 20 a 21 Listiny. OBFG má za to, že napadené ustanovení vytváří diskriminaci občanů Unie oproti státním příslušníkům třetích zemí, ve vztahu k nimž článek 74/11 zákona ze dne 15. prosince 1980 neumožňuje, aby veškeré důvody veřejného pořádku, které by mohly zakládat rozhodnutí o ukončení pobytu nebo příkaz k opuštění území, mohly zakládat též rozhodnutí o odepření vstupu na dobu pěti let.

Conseil des ministres (Rada ministrů) tvrdí, že navrhovatelé vykládají zákon chybně a že k rozdílnému zacházení, o němž hovoří, nedochází. Odkazuje na článek 74/11 § 1 čtvrtý pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980.

Navrhovatelé konstatují, že Conseil des ministres (Rada ministrů) zamlčuje skutečnost, že článek 74/11 zákona ze dne 15. prosince 1980 brání tomu, aby všechny důvody veřejného pořádku, které by mohly zakládat rozhodnutí o ukončení pobytu nebo příkaz k opuštění území, mohly vést též k odepření vstupu na dobu delší než pět let. Připomínají, že toto ustanovení vyžaduje pro odepření vstupu na dobu delší než pět let vyšší stupeň závažnosti než ten, který je požadován pro vydání příkazu k opuštění území, zatímco ve vztahu k občanům Evropské unie je správní orgán oprávněn vydat příkaz k opuštění území a rozhodnutí o odepření vstupu na dobu delší než pět let ze stejných důvodů.

- 23 Čtyřicátý sedmý žalobní důvod navrhovatelů ve věci č. 6755 vychází z toho, že články 28 až 31 napadeného zákona porušují články 10 a 11 Ústavy posuzované samostatně či ve spojení s články 20 a 21 SFEU a se zásadou právní jistoty. Navrhovatelé tvrdí, že napadená ustanovení v rozporu s výše uvedenými ustanoveními Úmluvy zmocňují krále k zavedení takových omezení volného pohybu občanů Unie, která směrnice 2004/38 nestanoví; navíc toto ustanovení vede k neodůvodněnému rozlišování mezi občany Unie a jejich rodinnými

příslušníky, na které dopadají opatření přijatá na základě článku 44c zákona ze dne 15. prosince 1980, a ostatními občany Unie a jejich rodinnými příslušníky, v rozsahu, v němž „nebezpečí skrývání se“ není definováno zákonem (první část). Napadené články 29 a 31 porušují zásadu legality v rozsahu, v němž zmocňují krále k přijímání opatření omezujících svobodu (druhá část). Nakonec navrhovatelé upozorňují na právní nejistotu, jelikož není jisté, zda mohou být opatření přijata vůči občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, u kterých existuje nebezpečí skrývání se, zatímco ještě nebylo vydáno žádné prováděcí rozhodnutí. Konkrétně nemohou vědět, jaká ustanovení se uplatní v případě „nebezpečí skrývání se“: opatření stanovená králem, nebo opatření přijatá Office des étrangers (Cizinecký úřad) na základě zákona (třetí část).

Conseil des ministres (Rada ministrů) uvádí, že napadená ustanovení se již ze své podstaty netýkají občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, na které se podle směrnice 2004/38 nevztahuje ochrana proti vyhoštění a jejichž právo na volný pohyb podléhá omezením ve smyslu článku 21 SFEU. Poukazuje též na to, že definice „nebezpečí skrývání se“ obsažená v čl. 1 bodě 11) zákona ze dne 15. prosince 1980 se použije nejen na příslušníky třetích zemí, ale též na občany Unie a jejich rodinné příslušníky. Z přípravných prací ostatně vyplývá, že král nemůže přijímat opatření omezující svobody. Conseil des ministres (Rada ministrů) odkazuje na opatření vyjmenovaná v článku 110m královské vyhlášky ze dne 8. října 1981. Conseil des ministres (Rada ministrů) nakonec konstatuje, že článek 44d zákona ze dne 15. prosince 1980 podmiňuje použití těchto opatření jasnými omezeními, a nepanuje tedy ohledně nich žádná právní nejistota.

- 24 Čtyřicátý osmý žalobní důvod navrhovatelů ve věci č. 6755 vychází z toho, že články 28 až 31 napadeného zákona porušují články 10 a 11 Ústavy ve spojení s článkem 5 EÚLP a s článkem 6 a čl. 52 odst. 3 Listiny. Navrhovatelé tvrdí, že napadená ustanovení dostatečně přesně nevymezují „nebezpečí skrývání se“. Definice obsažená v čl. 1 bodě 11) zákona ze dne 15. prosince 1980 se použije pouze na státní příslušníky třetích zemí a krom toho nedefinuje, co jsou „objektivní a závažné důvody“, o nichž hovoří. Navíc napadené články 28 a 30 zavádějí rozdílné zacházení s občany Unie a jejich rodinnými příslušníky, kteří mohou být podrobeni preventivním opatřením v případě nebezpečí skrývání se, a s jinými cizinci.

Conseil des ministres (Rada ministrů) uvádí, že napadená ustanovení poskytují dostatečnou ochranu proti svévoli. Osoba pověřená příslušným státním tajemníkem se může dovolávat nebezpečí skrývání se pouze na základě objektivních a závažných skutečností, přičemž je možné podat žalobu na neplatnost rozhodnutí ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu).

- 25 Padesátý žalobní důvod navrhovatelů ve věci č. 6755 vychází z toho, že články 28 až 31 napadeného zákona porušují články 10 a 11 Ústavy posuzované samostatně či ve spojení s články 5 a 13 EÚLP a s článkem 2 čtvrtého dodatkového protokolu k této úmluvě. Tvrdí, že napadená ustanovení nejsou dostatečně přístupná, přesná

a předvídatelná, aby zamezila jakémukoli nebezpečí svévole, konkrétněji pak že pojem „nebezpečí skrývání se“ je velmi obecný. Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) v rámci svého přezkumu zákonnosti neposuzuje aktuální situaci žalobce, takže přezkum nepředstavuje účinný právní prostředek a nesplňuje výše uvedené požadavky ustanovení úmluvy (první část). Navíc článek 21 směrnice 2004/38 neumožňuje vyhostit občany Unie a jejich rodinné příslušníky, pokud ještě probíhá řízení (druhá část). Konečně doba, po kterou je možno zadržet občany Unie a jejich rodinné příslušníky, je nepřiměřená a existuje zde neodůvodněné rovné zacházení s občany Unie a s příslušníky třetích zemí (třetí část).

Conseil des ministres (Rada ministrů) nejprve připomíná, že článek 5 EÚLP se nepoužije na opatření, která vedou k pouhému omezení svobody. V tomto ohledu mimo jiné tvrdí, že se nejedná o zbavení svobody, vzhledem k tomu, že zákon ze dne 15. prosince 1980 používá za tímto účelem pojem „zajištění“ nebo „zadržení“. Povinnost pobývat na konkrétním místě nezabavuje svobody, článek 5 EÚLP se tudíž nepoužije. Je navíc možné podat žalobu ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) a v případě nepřípustného zásahu do subjektivního práva rovněž návrh na předběžné opatření k občanskoprávnímu soudu. Conseil des ministres (Rada ministrů) konečně tvrdí, že opatření splňuje požadavky článku 2 čtvrtého dodatkového protokolu k výše uvedené úmluvě. Navíc článek 44f zákona ze dne 15. prosince 1980 výslovně upravuje možnost výjimečného zbavení svobody, tudíž ostatní preventivní opatření ze své definice nespočívají ve zbavení svobody. Článek 44f upravuje urychlený přístup k soudu, tudíž požadavky obsažené v uplatňovaných ustanoveních úmluvy jsou splněny. Ostatní preventivní opatření mohou být ukládána pouze tehdy, pokud rozhodnutí o odepření vstupu nebo o odnětí povolení k pobytu je již konečné. Co se týče druhé části, Conseil des ministres (Rada ministrů) odkazuje na článek 39/79 zákona ze dne 15. prosince 1980, z něž vyplývá, že napadené rozhodnutí má zpravidla odkladný účinek a odpovídá požadavkům směrnice 2004/38. Co se týče třetí části, Conseil des ministres (Rada ministrů) zastává názor, že zákonodárce stanovil dostatečné záruky, aby zabránil porušování článku 5 Evropské úmluvy o lidských právech.

V. Posouzení předkládajícího soudu

K článkům 28 až 31 napadeného zákona (články 44c až 44f zákona ze dne 15. prosince 1980)

- 26 Důvodová zpráva ohledně této části napadeného zákona uvádí, že tato ustanovení „umožňují v zájmu transparentnosti a právní jistoty vyjasnit opatření, která mohou být přijímána ve vztahu k občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům pro zajištění jejich vyhoštění z území království“, že „jejich cílem je zajistit účinnou politiku pro vyhošťování občanů Unie a jejich rodinných příslušníků tak, aby byla humánní a plně respektovala jejich základní práva a důstojnost“, a že „cílem je zaručit občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům režim

vyhošťování, který není méně výhodný než režim vztahující se na státní příslušníky třetích zemí“ (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 37-38; DOC 54-2215/003, s. 4).

27 Ústavní soud tyto žalobní důvody zkoumá po následujících skupinách:

- „preventivní opatření“ určená k předcházení „nebezpečí skrývání se“,
- nucené vyhoštění před uplynutím lhůty,
- zadržení a alternativní opatření k zadržení.

1. „Preventivní opatření“ a „nebezpečí skrývání se“

28 Článek 44c, vložený do zákona ze dne 15. prosince 1980 článkem 28 napadeného zákona, stanoví, že „preventivní opatření“ mohou být uložena občanovi Unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi, kterým byl vydán příkaz k opuštění území, a to před uplynutím lhůty stanovené k opuštění území království, aby se „zabránilo nebezpečí skrývání se“. Článek 44d, vložený do zákona ze dne 15. prosince 1980 článkem 29 napadeného zákona, stanoví ve svém odst. 1 bodě 3), že ministr nebo osoba jím pověřená přijme všechna nezbytná opatření pro výkon příkazu k opuštění území mimo jiné v případě, že dotyčný cizinec nedodržel uložena preventivní opatření. Článek 44e, začleněný do zákona ze dne 15. prosince 1980 článkem 30 napadeného zákona, stanoví, že „aby se zabránilo nebezpečí skrývání se“, občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům mohou být ukládána „preventivní opatření“, pokud po uplynutí lhůty nebo v případě, že lhůta není stanovena, je nucené vyhoštění dočasně odloženo ministrem nebo osobou jím pověřenou. Články 44c a 44e zmocňují krále, aby stanovil tato preventivní opatření prostřednictvím vyhlášky projednané Conseil des ministres (Rada ministrů). Článek 44e navíc stanoví, že ministr nebo jím pověřená osoba může dotyčnému stanovit povinnost pobývat na určitém místě.

29 Navrhovatelé mimo jiné uvádějí, že článek 44c zákona ze dne 15. prosince 1980 porušuje články 10 a 11 Ústavy ve spojení s výše uvedenou směrnicí 2004/38, s právem na volný pohyb unijních občanů a s články 105 a 108 Ústavy, jelikož unijní právo neumožňuje ukládat preventivní opatření s cílem zabránit nebezpečí skrývání se občanů Unie a jejich rodinných příslušníků po dobu lhůty poskytnuté k opuštění území.

30 Směrnice o navrácení, která se použije nikoliv na občany Unie a jejich rodinné příslušníky, ale na neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, stanoví, že členské státy mohou uložit cizincům, jimž byl vydán příkaz k opuštění území, určité povinnosti, jejichž cílem je „předcházet nebezpečí skrývání se“ (článek 7). Tyto povinnosti mohou spočívat v pravidelném hlášení se orgánům, ve složení přiměřené finanční záruky, v odevzdání dokladu nebo v povinnosti pobývat na určitém místě. Článek 3 bod 7) téže směrnice definuje „nebezpečí skrývání se“ jako „existenci důvodů týkajících se konkrétního případu a založených na právem

stanovených objektivních kritériích, které vedou k domněnce, že by se státní příslušník třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, mohl skrývat“.

Naproti tomu směrnice 2004/38, která se použije na občany Unie a na jejich rodinné příslušníky, neobsahuje žádné ustanovení týkající se opatření, která by mohla být přijata vůči těmto cizincům s cílem předcházet nebezpečí skrývání se v průběhu lhůty, která je jim poskytnuta k opuštění území, pokud bylo vůči nim vydáno rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu.

31 Důvodová zpráva k napadeným ustanovením uvádí:

„Tato nová pravidla neprovádí směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (neboli směrnici o navrácení), ale jsou jí silně inspirována.

V této souvislosti Soudní dvůr Evropské unie rozhodl ve svém usnesení ze dne 10. února 2004 (věc Mavrona, C-85/03, bod 20), že vnitrostátnímu zákonodárci nic nebrání, aby stanovil pro určitou kategorii situací či osob pravidla vycházející z ustanovení směrnice, která tyto situace nebo tyto osoby nezahrnují do své působnosti, pokud se to jeví jako vhodné a pokud tomu nebrání žádné ustanovení práva Společenství.

Cílem je zajistit občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům režim vyhošťování, který není méně výhodný než ten, jenž se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí.

Tyto nové články stanoví, že pokud občan Unie nebo jeho rodinný příslušník nesplní povinnost dobrovolně, ministr nebo osoba jím pověřená přistoupí k jeho vyhoštění. Totéž platí, pokud u občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka existuje nebezpečí, že se bude skrývat, pokud nedodržel preventivní opatření, která mu byla uložena, nebo pokud představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, a to i v případě, že ještě neuplynula lhůta, která mu byla poskytnuta k dobrovolnému opuštění území království“ (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 38*).

Ještě je v ní upřesněno, že povinnost pobývat na určitém místě je výslovně stanovena zákonem, protože pouze zákonodárce smí přijmout opatření omezující svobodu pohybu (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, s. 38*). Conseil des ministres (Rada ministrů) z toho vyvozuje, že cílem nebo účinkem ostatních „preventivních opatření“, které je král oprávněn stanovit, nesmí být omezení svobody pohybu dotčených osob.

32 Ať je povaha dotčených preventivních opatření jakákoli, mají nutně dopad na práva a svobody dotčeného občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka, jelikož jejich cílem je právě zabránit jim ve skrývání se, což může případně zabránit

v jejich přesunu do jiného členského státu a tím *in fine* zajistit jejich nucený odchod z belgického území.

- 33 Soudní dvůr rozhodl ve svém usnesení ve věci *Mavrona*, na které odkazuje důvodová zpráva uvedená v bodě 31, že v případě, kdy v unijním právu neexistuje harmonizace ve vztahu k určité kategorii podnikatelů, konkrétně komisionářů, může vnitrostátní zákonodárce stanovit na ochranu této kategorie vhodná pravidla vycházející z ustanovení směrnice týkajících se jiné kategorie podnikatelů, konkrétně obchodních zástupců, pokud tomu nebrání žádné jiné ustanovení unijního práva (usnesení ze dne 10. února 2004, *Mavrona*, C-85/03, EU:C:2004:83, bod 20). Není z toho patrně možné vyvodit, že omezení základních práv státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii, umožněná směrnicí, která se vztahuje výslovně na jejich situaci, by mohla být obdobně použita na evropské občany, pokud směrnice, která se na ně vztahuje, tato omezení nestanoví.
- 34 Soudní dvůr mimoto uvedl:
- „Směrnice 2004/38 a 2008/115 nebrání tomu, aby bylo takové rozhodnutí o navrácení občana Unie, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, přijato týmiž orgány a týmiž postupem jako rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země uvedeného podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, a to pod podmínkou, že se uplatní prováděcí opatření směrnice 2004/38, která jsou pro uvedeného občana Unie příznivější“ (rozsudek ze dne 14. září 2017, *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, bod 56).
- 35 Předmětem napadeného ustanovení není určit orgán příslušný pro vydání rozhodnutí o navrácení evropského občana nebo jeho rodinného příslušníka. Nejedná se ani o procesní ustanovení. Nelze na ně tedy patrně analogicky přenést řešení obsažené v rozsudku *Petrea*, jelikož v projednávané věci se jedná o omezení základních práv unijních občanů a jim na roveň postavených cizinců, která nejsou stanovena směrnicí, jež se na ně vztahuje.
- 36 Z výše uvedeného vyplývá, že existuje pochybnost o tom, že směrnicí 2008/115 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí lze analogicky použít na unijní občany.
- 37 Proto předtím, než bude meritorně rozhodnuto o čl. 44c druhém pododstavci, čl. 44d odst. 1 bodě 3) a čl. 44e druhém pododstavci zákona ze dne 15. prosince 1980, vložených články 28, 29 a 30 napadeného zákona, je nutné položit Soudnímu dvoru první předběžnou otázku obsaženou ve výroku.

2. Nucené vyhoštění před uplynutím lhůty

- 38 Článek 44d, vložený do zákona ze dne 15. prosince 1980 článkem 29 napadeného zákona, umožňuje ministrovi nebo jím pověřené osobě přijmout „všechna opatření

nezbytná pro výkon příkazu k opuštění území“, pokud k tomu nebyla poskytnuta žádná lhůta, pokud dotyčný neopustil území v poskytnuté lhůtě či pokud před uplynutím lhůty buďto nedodržel preventivní opatření uložená pro předcházení nebezpečí skrývání se, nebo představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

- 39 Do doby, než Soudní dvůr poskytne odpověď, je namístě pozastavit přezkum tohoto ustanovení v rozsahu, v němž upravuje možnost vykonat před uplynutím lhůty příkaz k opuštění území vydaný vůči cizinci, který nedodržel uložená preventivní opatření.

3. Zadržení a opatření alternativní k zadržení

- 40 Článek 44f zákona ze dne 15. prosince 1980, vložený článkem 31 napadeného zákona, umožňuje zajistit občany Unie a jejich rodinné příslušníky za účelem zajištění výkonu opatření k ukončení pobytu, a to po dobu nezbytně nutnou k výkonu opatření. Zajištění je v zásadě omezeno na dva měsíce, ale může být poprvé prodlouženo ministrem nebo osobou jím pověřenou o dva měsíce. Dále může být prodlouženo pouze ministrem. Dotyčný musí být propuštěn na svobodu po pěti měsících, s výjimkou případu, kdy veřejný pořádek nebo národní bezpečnost vyžadují pokračující zajištění. V tomto případě je celková doba zajištění omezena na osm měsíců.
- 41 Navrhovatelé tomuto ustanovení vytýkají, že jím stanovené doby zajištění jsou příliš dlouhé a tedy nepřiměřené a že nestanoví jasná kritéria, která by umožňovala objektivně určit čas potřebný pro výkon opatření ani to, v čem spočívá řádný postup orgánu odpovědného za výkon opatření.
- 42 Napadené ustanovení přejímá ve vztahu k občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům režim stanovený pro státní příslušníky třetích zemí v článku 74/5 §3 zákona ze dne 15. prosince 1980. Nastoluje tak rovné zacházení se skupinou občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a se skupinou všech ostatních cizinců při čekání na vyhoštění do jakéhokoli státu světa, mimo jiné i co do maximální doby zadržení za účelem vyhoštění.
- 43 Ačkoli čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP nebrání tomu, aby byl cizinec zajištěn na určitém místě za účelem svého nuceného vyhoštění z území, pokud neuposlechl příkazu k opuštění území, je zajištění s ohledem na toto ustanovení odůvodněné pouze tehdy, pokud je vyhošťovací řízení vedeno s řádnou péčí (ESLP, 4. duben 2017, Thimothawes v. Belgie, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 60). Navíc vyvstává otázka, zda čl. 44f odst. 1 druhý až čtvrtý pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980, vložený článkem 31 napadeného zákona ze dne 24. února 2017, je slučitelný se svobodou pohybu, kterou občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům zaručují články 20 a 21 SFEU a ustanovení směrnice 2004/38, z nichž lze dovodit, že délka zajištění je omezena na dobu nezbytně nutnou k výkonu opatření k ukončení pobytu. Ačkoli článek 44f zákona ze dne 15. prosince 1980, vložený napadeným ustanovením, výslovně uvádí, že zajištění

nesmí přesahovat dobu nezbytně nutnou k výkonu opatření, stanoví, že může být prodlouženo až na osm měsíců za účelem zorganizování a dopravení občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka do státu, jehož je tato osoba občanem nebo v němž má právo pobytu jakožto rodinný příslušník jeho občana. Navíc neobsahuje žádné upřesnění, co se týče kroků, které musí správní orgán učinit za účelem vyhoštění cizince do jiné země Unie.

- 44 Proto předtím, než bude meritorně rozhodnuto o článku 44f odst. 1 druhém až čtvrtém pododstavci zákona ze dne 15. prosince 1980, vloženém článkem 31 napadeného zákona, je nutné položit Soudnímu dvoru druhou předběžnou otázku obsaženou ve výroku.

Předběžné otázky

- 1) Musí být unijní právo a zvláště články 20 a 21 Smlouvy o fungování Evropské unie 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 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která uplatňuje na občany Unie a jejich rodinné příslušníky obdobná ustanovení, jako jsou ta, která jsou ve vztahu ke státním příslušníkům třetích států provedením čl. 7 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, konkrétně ustanovení, která umožňují přinutit občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka podřídit se preventivním opatřením pro předcházení nebezpečí skrývání se v průběhu (prodloužené) lhůty, která jim byla poskytnuta k opuštění území v návaznosti na vydání rozhodnutí o ukončení pobytu z důvodu veřejného pořádku?
- 2) Musí být unijní právo a zvláště články 20 a 21 Smlouvy o fungování Evropské unie 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 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která uplatňuje na občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří neuposlechli rozhodnutí o ukončení pobytu vydané z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, totéž ustanovení, jako je ustanovení, které se vztahuje na státní příslušníky třetích států ve stejné situaci, co se týče maximální doby zadržení za účelem vyhoštění, konkrétně doby osmi měsíců?