

NÁZOR GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

JÁNA MAZÁKA

přednesený dne 1. dubna 2011¹

1. Corte d'appello di Trento (Itálie) předložil Soudnímu dvoru dvě předběžné otázky týkající se 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 zemí², jež zní následovně:
- 2) možnosti, aby pouhá nedostatečná spolupráce dotyčné osoby při řízení o vyhoštění, a zejména v případě nedodržení prvního výjezdního příkazu uděleného správním orgánem, byly potrestány odnětím svobody až na čtyři roky?³

„Brání s ohledem na zásadu loajální spolupráce, jejímž užitečným účinkem je dosáhnout cílů směrnice, a zásady proporcionality, přiměřenosti a odůvodněnosti trestu článku 15 a 16 směrnice 2008/115/ES

2. Předkládající soud je toho názoru, že odpověď Soudního dvora na položené otázky je nezbytná k tomu, aby bylo možné rozhodnout o odvolání, které H. El Dridi, státní příslušník třetí země neoprávněně pobývajícím na území Itálie, podal proti rozsudku Tribunale di Trento (Itálie), kterým mu tento soud uložil trest odnětí svobody na jeden rok za přečin zjištěný dne 29. září 2009, jež spočíval v neuposlechnutí příkazu uděleného Questore³, aby do pěti dnů opustil území státu.

- 1) možnosti uložit trestní sankci za porušení mezifáze správního řízení o navracení před jeho ukončením, a to využitím nejprísnejšího dostupného správněprávního donucovacího opatření;

3. Konkrétně se jedná o výjezdní příkaz udělený Questore di Udine dne 21. května 2010 na základě rozhodnutí o vyhoštění, které Prefekt Turína přijal dne 8. května 2004 a které bylo H. El Dridimu doručeno při jeho propuštění z výkonu trestu, jež mu byl uložen za závažnější přečiny související s omamnými

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L348, s. 98.

3 — Jedná se o vyšší orgán místní policie.

látkami. Questore odůvodnil tento výjezdní příkaz nemožností vrátit H. El Dridiho na hranici z důvodu nedostupnosti dopravce nebo jiného vhodného dopravního prostředku a neexistence dokladů totožnosti, jakož i nemožností poskytnout mu ubytovací prostor v zajišťovacím zařízení pro nedostatek míst.

4. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že H. El Dridi je zadržen, protože je obviněn z uvedeného přečinu. Soudní dvůr proto podle čl. 267 čtvrtého pododstavce SFEU na žádost předkládajícího soudu rozhodl o projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení.

5. Hassen El Dridi, italská vláda a Evropská komise předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Na jednání, které se konalo dne 30. března 2011, byli všichni tito zúčastnění zastoupeni.

6. Hassen El Dridi Soudnímu dvoru navrhl, aby na položené otázky odpověděl tak, že články 15 a 16 směrnice 2008/115, jež mají přímý účinek v právním řádu členských států, brání možnosti členského státu uložit trest odnětí svobody za neuposlechnutí výjezdního příkazu uděleného státnímu

příslušníkovi třetí země v rámci správního řízení o navrácení.

7. Komise navrhla téměř totožnou odpověď. Dodává, že nejen články 15 a 16 směrnice 2008/115, ale rovněž čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 uvedené směrnice brání dotčené vnitrostátní právní úpravě.

8. Italská republika, která je opačného názoru, navrhla Soudnímu dvoru, aby na položené otázky odpověděl tak, že směrnice 2008/115 a zásada Společenství spočívající v loajální spolupráci za účelem dosažení užitečného účinku nebrání dotčené vnitrostátní právní úpravě, pokud je výjezdní příkaz na základě konkrétního posouzení soudu v souladu s ustanoveními uvedené směrnice.

Právní rámec

Směrnice 2008/115

9. Jak vyplývá z jejího druhého a dvacátého bodu odůvodnění i z jejího článku 1, cílem směrnice 2008/115 je zavedení společných

pravidel pro navrácení, vyhoštění, používání donucovacích opatření, zajištění a zákazy vstupu týkajících se státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu, tedy pravidel, která mají sloužit jako základ účinné politiky pro vyhošťování.

10. Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 poskytuje členským státům možnost rozhodnout, že uvedenou směrnicí nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.

11. V souladu s desátým bodem odůvodnění směrnice 2008/115, který uvádí, že dobrovolný návrat státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu by měl být upřednostněn před nuceným návratem, článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, stanoví následující:

„1. V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. [...]

[...]

4. Pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní.“

12. Článek 8 směrnice 2008/115, nadepsaný „Vyhoštění“, zní následovně:

„1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.

[...]

4. Jestliže členské státy použijí při uskutečňování vyhoštění státního příslušníka třetí země, který při něm klade odpor, jako krajní možnost donucovací opatření, musí být tato opatření přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru. Provádějí se na základě vnitrostátních právních předpisů v souladu se základními právy a je při nich náležitě

respektována důstojnost a tělesná integrita dotčeného státního příslušníka třetí země.

[...]"

13. Článek 15 směrnice 2008/115, který je obsažen v kapitole týkající se zajištění za účelem vyhoštění a je nadepsán „Zajištění“, zní:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo

b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činy úkony směřující k vyhoštění.

[...]

I - 3020

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.

6. Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění budou přes jejich řádné úsilí delší z důvodu

a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo

b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.“

14. Článek 16 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, že se zajištění zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Nemůže-li členský stát poskytnout ubytovací prostor ve zvláštním zajišťovacím zařízení a musí-li se uchýlit k umístění ve věznici, musí být zajištění státní příslušníci třetí země odděleni od běžných vězňů.

15. Podle článku 20 směrnice 2008/115 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 24. prosince 2010, s výhradou čl. 13 odst. 4 této směrnice.

Vnitrostátní právní úprava

16. Ke dni 24. prosince 2010 Italská republika nepřijala právní předpisy v souladu se směrnicí 2008/115.

17. Oblast přistěhovalectví je upravena legislativním nařízením č. 286 ze dne 25. července 1998, kterým se kodifikuje právní úprava v oblasti přistěhovalectví a pravidla týkající se postavení cizince (dále jen „legislativní nařízení č. 286/1998“).

18. Článek 13 legislativního nařízení č. 286/1998, nadepsaný „správní vyhoštění“, stanoví následující:

„1. Z důvodů veřejného pořádku a bezpečnosti státu může ministr vnitra rozhodnout o vyhoštění cizince, i když není rezidentem na území státu [...]

2. Prefekt rozhodne o vyhoštění, pokud cizinec:

a) vstoupil na území státu, aniž se podrobil hraniční kontrole, a nebyl v souladu s článkem 10 navrácen zpět;

b) pobývá na území státu, aniž učinil oznámení uvedené v čl. 27 odst. 1a nebo ve stanovené lhůtě požádal o povolení k pobytu – s výjimkou případů, kdy je toto zpoždění způsobeno vyšší mocí nebo povolení k pobytu mu bylo odebráno nebo byla zrušena jeho platnost, nebo také když nepožádal o obnovení povolení k pobytu, přestože jeho platnost skončila před více než šedesáti dny. [...]

[...]

4. Vyhoštění vždy uskutečňuje questore společně s vrácením na hranici pořádkovými silami, kromě případů uvedených v odstavci 5.

5. Jestliže cizinec pobývá na území státu i přesto, že platnost jeho povolení k pobytu skončila před více než šedesáti dny a cizinec nepožádal o jeho obnovení, v rozhodnutí o vyhoštění je mu nařízeno, aby do čtrnácti dnů opustil území státu. Má-li prefekt za to, že existuje konkrétní nebezpečí, že se cizí státní příslušník bude výkonu rozhodnutí vyhýbat, Questore rozhodne o okamžitém vrácení na hranici. [...]"

neumožnil výkon vyhoštění nebo navrácení s vrácením na hranici, questore cizinci nařídí, aby do pěti dnů opustil území státu. Příkaz má písemnou podobu a uvádí důsledky neoprávněného pobytu na území státu stran sankcí, které lze uložit, a to i v případě recidivy. [...]

19. Článek 14 legislativního nařízení č. 286/1998 se týká výkonu rozhodnutí o vyhoštění cizince neoprávněně pobývajícího na území Itálie. Tento článek zní následovně:

„1. Není-li možné vyhoštění uskutečnit okamžitě vrácením na hranici nebo navrácením, neboť je třeba cizinci poskytnout pomoc, provést dodatečné kontroly jeho totožnosti nebo jeho státní příslušnosti nebo získat cestovní doklady, nebo z důvodu nedostupnosti dopravce nebo jiného vhodného dopravního prostředku, questore rozhodne o zajištění cizince po dobu nezbytně nutnou v nejbližším ze zajišťovacích zařízení [...]

[...]

5a. Není-li možné cizinci poskytnout ubytovací prostor v některém ze zajišťovacích zařízení nebo jestliže pobyt v takovém zařízení

5b. Cizinci, který se na území státu neoprávněně zdržuje, aniž k tomu má legitimní důvod, čímž porušuje příkaz udělený questore podle odstavce 5a, může být uložen trest odnětí svobody na jeden rok až čtyři roky, pokud bylo o vyhoštění nebo navrácení rozhodnuto po neoprávněném vstupu na vnitrostátní území ve smyslu čl. 13 odst. 2 písm. a) a c), nebo pokud cizinec nepožádal o povolení k pobytu nebo neohlásil svou přítomnost na území státu ve stanovené lhůtě, a nedošlo k tomu v důsledku zásahu vyšší moci, nebo pokud mu bylo povolení k pobytu odebráno nebo zrušena jeho platnost. Trest odnětí svobody na šest měsíců až jeden rok se ukládá, pokud bylo rozhodnuto o vyhoštění, protože platnost povolení k pobytu skončila před více než šedesáti dny a nebylo požádáno o jeho obnovení, nebo pokud byla žádost o povolení k pobytu zamítnuta, nebo pokud cizinec pobýval na území státu v rozporu s čl. 1 odst. 3 zákona č. 68 ze dne 28. května 2007. S výjimkou případů, kdy je cizinec ve vazbě, je nové rozhodnutí o vyhoštění s vrácením na hranici pořádkovými silami v každém případě přijato

při neuposlechnutí výjezdního příkazu uděleného questore podle odstavce 5a. Není-li vrácení na hranici možné, použijí se ustanovení odstavců 1 a 5a tohoto článku, jakož i případně ustanovení čl. 13 odst. 3.

5c. Cizinci, kterému je určeno rozhodnutí o vyhoštění uvedené v odstavci 5b a nový výjezdní příkaz uvedený v odstavci 5a a který neoprávněně setrvává na území státu, může být uložen trest odnětí svobody na jeden rok až pět let. Ustanovení odstavce 5b třetí a poslední věta se v každém případě použijí.

5d. Pokud jde o protiprávní jednání uvedená v odstavci 5b první větě a v odstavci 5c, koná se rito direttissimo [zjednodušené řízení] a zadržení pachatele je povinné [...]"

pobývajících státních příslušníků třetích zemí za účelem vyhoštění, brání ustanovení vnitrostátního práva, které stanoví, že nedodržení rozhodnutí vnitrostátního orgánu, kterým je nařízeno opustit území státu ve stanovené lhůtě, neoprávněně pobývajícím cizincem představuje přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky.

21. Aby byla moje odpověď na položené otázky použitelná a užitečná bez ohledu na to, zda taková osoba jako H. El Dridi, tedy osoba stíhaná pro přečin spočívající v nedodržení rozhodnutí vnitrostátního orgánu, kterým je nařízeno opustit území státu ve stanovené lhůtě, byla zatčena nebo zadržena v průběhu trestního řízení, či nikoliv, jakož i bez ohledu na to, zda taková osoba byla nakonec odsouzena k trestu odnětí svobody, či nikoliv, domnívám se, že je třeba analyzovat nejen články 15 a 16 směrnice 2008/115, ale rovněž čl. 8 odst. 1 této směrnice, jakož i samotný postup při navrácení stanovený uvedenou směrnicí.

Posouzení

20. Domnívám se, že obě otázky, na které je podle mého názoru třeba odpovědět společně, vyzývají Soudní dvůr k tomu, aby se zabýval otázkou, zda články 15 a 16 směrnice 2008/115, jež upravují zajištění neoprávněně

22. Nejprve je třeba nicméně určit, zda se směrnice 2008/115 vztahuje s ohledem na její čl. 2 odst. 2 písm. b) na takovou situaci, jako je situace, v níž se nachází H. El Dridi, tedy na situaci cizince neoprávněně pobývajícího na území členského státu, proti kterému

je vedeno trestní řízení z důvodu, že neuposlechl příkaz orgánu veřejné moci k opuštění území státu ve stanovené lhůtě.

území členského státu nebo podle terminologie směrnice 2008/115 povinnost návratu nepředstavuje trestní sankci nebo důsledek takové sankce. Jak rozhodnutí o vyhoštění přijaté prefektem, tak výjezdní příkaz udělený Questore představují správní rozhodnutí přijatá na základě neoprávněného pobytu dotyčné osoby, jež nesouvisí s odsouzením této osoby v trestním řízení.

23. Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 umožňuje členským státům rozhodnout o tom, že z oblasti působnosti uvedené směrnice vyloučí státní příslušníky třetích zemí, jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.

26. Trestní řízení, které je v současnosti vedeno proti H. El Dridimu a v němž může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky, totiž není příčinou povinnosti návratu, ale naopak důsledkem nesplnění uvedené povinnosti.

24. Ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že vyloučení z osobní působnosti směrnice 2008/115 lze použít pouze v rozsahu, v němž je povinnost návratu cizince uložena jakožto trestní sankce nebo představuje následek takové sankce.

27. Z výše uvedeného podle mého názoru vyplývá, že se vyloučení z oblasti působnosti směrnice 2008/115, které je uvedeno v čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice, v projednávané věci nepoužije, a situace, v níž se H. El Dridi nachází, proto spadá do oblasti působnosti uvedené směrnice.

25. I když podle ustálené judikatury Soudní dvůr nemá pravomoc k výkladu vnitrostátního práva⁴, v projednávaném případě se zdá, že z článků 13 a 14 legislativního nařízení č. 286/1998 plyne, že povinnost opustit

28. Členský stát, který nepřijal ustanovení provádějící směrnici (pokud jde o směrnici 2008/115, je tomu tak právě v případě Italské republiky), se navíc podle mého názoru nemůže dovolávat uplatnění práva, jež z této

4 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další (C-222/04, Sb. rozh. s. I-289, bod 63), a ze dne 17. března 2011, Naftiliaki Etaireia Thasou a Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 a C-129/10, Sb. rozh. s. I-1885, bod 40).

směrnice vyplývá, v projednávaném případě práva členského státu omezit osobní působnost směrnice. Pokud by byl připuštěn opak, znamenalo by to, že členský stát může požívat práv plynoucích ze směrnice, aniž by splnil povinnosti, které pro něj z tohoto titulu vyplývají, zejména povinnost přijmout ustanovení provádějící směrnici.

29. Po tomto konstatování ohledně osobní působnosti směrnice 2008/115, jejíž snahou je zajistit rovnováhu mezi právem členského státu kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců⁵ na jedné straně a dodržováním základních práv cizinců a respektováním jejich důstojnosti na straně druhé, mohou přistoupit k analýze postupu při navrácení stanoveného uvedenou směrnicí.

30. Směrnice 2008/115 upřednostňuje dobrovolné opuštění území státním příslušníkem třetí země neoprávněně pobývajícím na území členského státu. V rozhodnutí o navrácení, tedy ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 rozhodnutí, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu,

musí být proto zpravidla poskytnuta přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území.

31. Článek 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá členským státům povinnost, aby poté, co uvedená lhůta uplyne a není splněna povinnost návratu, to znamená poté, co neoprávněně pobývajícím cizincem nedodržel rozhodnutí vnitrostátního orgánu, kterým mu bylo příkázáno opustit území státu ve stanovené lhůtě, přijaly veškerá opatření, včetně donucovacích opatření jako krajní možnosti, nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení.

32. Je pravda, že směrnice 2008/115 neobsahuje taxativní výčet opatření, která mohou být přijata k výkonu rozhodnutí o navrácení. S ohledem na individualitu (jedinečnost) každého řízení o navrácení by to však ani nebylo možné.

33. Směrnice 2008/115 nicméně v souladu se svým záměrem zaručit dodržování základních práv cizinců a respektování jejich důstojnosti ve svých článcích 15 až 18 uvádí a poměrně podrobně upravuje jedno z opatření uvedených v čl. 8 odst. 1 této směrnice, a sice zajištění za účelem vyhoštění, neboť toto zajištění představuje výrazný zásah do práva na

5 — Evropský soud pro lidská práva opakovaně uvedl, že se jedná o ustálenou zásadu mezinárodního práva, viz například ESLP, rozsudky Moustaqim v. Belgie ze dne 18. února 1991, Fada A, svazek 193, § 43, a Riad a Idrab v. Belgie ze dne 24. ledna 2008, § 94.

svobodu zaručeného článkem 6 Listiny základních práv Evropské unie.

odpovídá příslušné právo státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členských států na takové jednání státu.

34. Ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 představuje zajištění donucovací opatření, které může být použito pouze za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, nemohou-li být účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.

35. Je třeba rovněž připomenout, že znění článků 15 a 16 směrnice 2008/115 svědčí o tom, že se jejich autoři snažili odlišit zajištění za účelem vyhoštění od zbavení osobní svobody pro účely trestního řízení, jako je zatčení, vazba nebo odnětí svobody.

36. Domnívám se, že z čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s články 15 a 16 této směrnice, jež jsou bezpodmínečné a dostatečně přesné, jasně plyne zaprvé povinnost členského státu konat za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení a za účelem dosažení užitečného účinku první povinnosti zadruhé povinnost zdržet se přijetí opatření, která by mohla ohrozit výkon tohoto rozhodnutí. Těmto povinnostem členských států

37. Pokud jde o systém navrácení stanovený italskou právní úpravou, je třeba poznamenat, že sama Italská republika připustila, že ke dni 24. prosince 2010 nepřijala právní předpisy v souladu se směrnicí 2008/115. Oblast přistěhovalectví je upravena legislativním nařízením č. 286/1998, jež stanoví postup pro navrácení nebo, podle terminologie uvedeného nařízení, postup pro správní vyhoštění, který se liší od postupu stanoveného směrnicí 2008/115 – nejprve prefekt přijme rozhodnutí o vyhoštění, jehož výkon provádí Questore vrácením na hranici policejním orgánem, poté – není-li takový výkon okamžitě možný – je přijato rozhodnutí o zajištění cizince a nakonec Questore udělí příkaz k opuštění území do pěti dnů, nemůže-li být cizinec zajištěn. Neuposlechnutí uvedeného příkazu je považováno za přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody na jeden až čtyři roky.

38. Obě dotčené právní úpravy mají nicméně společný znak, a to že jak směrnice 2008/115, tak legislativní nařízení č. 286/1998 upravují možnost, že státní příslušník třetí země neoprávněně pobývajícím na území členského státu neuposlechne příkaz orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě. Vyvozují z toho nicméně rozdílné

důsledky. Zatímco v systému stanoveném směrnicí 2008/115 může takové jednání vést ve smyslu jejího čl. 15 odst. 1 k zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země jakožto k opatření nezbytnému k výkonu rozhodnutí o navrácení, pokud jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření nemohou být účinně uplatněna, je podle legislativního nařízení č. 286/1998 takové jednání považováno za přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody na jeden až čtyři roky.

39. Vychází tedy otázka, zda přečin spočívající v neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě, za který může být uložen trest odnětí svobody, lze považovat za vnitrostátní opatření nezbytné k výkonu rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115, nebo naopak za opatření, které může ohrozit výkon uvedeného rozhodnutí.

40. Pokud jde o trest odnětí svobody jakožto vnitrostátní opatření nezbytné k výkonu rozhodnutí o navrácení, vysvětlení, že Italská republika poskytla ve svém písemném vyjádření, se jeví jako užitečné. Trest odnětí svobody podle Italské republiky představuje sankci, která se ukládá jako trest za porušení příkazu orgánu veřejné moci, jež představuje vážný zásah do veřejného pořádku, a uvedený

trest proto není donucovacím opatřením určeným k výkonu rozhodnutí o navrácení, ale představuje represivní reakci právního řádu, jež podléhá ověření neexistence legitimního důvodu k porušení příkazu orgánu.

41. V tomto ohledu mohou jen konstatovat, že se zcela ztotožňují s touto charakteristikou dotčeného trestu odnětí svobody, z níž plyne, že uvedený trest nelze považovat za vnitrostátní opatření nezbytné k výkonu rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115, a v důsledku toho ani za zajištění ve smyslu článku 15 uvedené směrnice.

42. Trest odnětí svobody stanovený v případě neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě naopak objektivně, i když jen dočasně, brání výkonu uvedeného rozhodnutí o navrácení. To není rozhodně příznačné pro účinnou návratovou politiku uvedenou ve směrnici 2008/115. Právní úprava, která stanoví dotčený trest, totiž čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 15 uvedené směrnice zbavuje užitečného účinku.

43. Předcházející konstatování platí nejen ve vztahu k trestu odnětí svobody stanovenému v případě neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě, ale rovněž ve vztahu k samotné kriminalizaci neuposlechnutí takového příkazu.

44. Cílem zavedení takového přečinu, jako je přečin, o jaký se jedná v projednávané věci, tedy nedodržení rozhodnutí orgánu veřejné moci, je ochránit, jakož i podpořit orgán veřejné moci použitím opatření trestního práva. Nicméně se zdá, že autoři směrnice 2008/115 dali přednost účinné návratové politice před ochranou orgánu veřejné moci, jelikož v takové situaci stanovili ve smyslu článku 15 uvedené směrnice zajištění za účelem vyhoštění. Italská právní úprava naopak upřednostňuje ochranu orgánu veřejné moci před účinnou návratovou politikou, jelikož ve stejné situaci stanoví trest odnětí svobody, a zbavuje tedy článek 15 směrnice 2008/115 jeho užitečného účinku.

45. Je tedy třeba dospět k závěru, že směrnice 2008/115, a zejména její čl. 8 odst. 1 ve spojení s jejím článkem 15, brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že neuposlechnutí

příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě představuje přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky⁶, jelikož taková právní úprava zbavuje uvedené články směrnice 2008/115 jejich užitečného účinku.

46. Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem, podle kterého trestněprávní předpisy spadají do pravomoci členských států, a nikoliv do pravomoci Evropské unie⁷.

47. Podle ustálené judikatury stanoví právo Unie meze této pravomoci⁸. Členské státy by ji měly vykonávat tak, aby mohly splnit povinnosti vyplývající z práva Unie, včetně povinnosti dosáhnout výsledku stanoveného směrnicí, jež plyne z čl. 288 třetího pododstavce SFEU. Trestněprávní předpisy ne-

6 — To samozřejmě neznamená, že by v průběhu řízení o navrácení nemohl být státní příslušník třetí země zatčen nebo odsouzen za jiný přečin stanovený vnitrostátními právními předpisy.

7 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada (C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097, bod 66 a citovaná judikatura).

8 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 6. března 2007, Placanica a další (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 68).

mohou ohrozit užitečný účinek ustanovení práva Unie, jak je tomu podle mého názoru v případech vztahu mezi vnitrostátními právními předpisy, jež stanoví přečin spočívající v neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě, za který může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky, na jedné straně a článkem 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 15 uvedené směrnice, jež členskými státy ukládají povinnost přijmout veškerá opatření, včetně zajištění, nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení a zdržet se přijetí opatření, která by mohla ohrozit výkon tohoto rozhodnutí, na straně druhé.

48. Je třeba se ještě vrátit k povaze čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 15 uvedené směrnice. Povinnosti uložené členskými státy uvedenými ustanoveními, která jsem popsal v předcházejícím bodě tohoto názoru, jsou formulovány jasně a bezpodmínečně a nevyžadují žádné zvláštní prováděcí opatření. Těmto povinnostem členských států odpovídá příslušné právo státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členských států. Podle ustálené judikatury se tedy jedná o jedno z ustanovení směrnice, která mohou mít přímý účinek, jež jednotlivce opravňuje dovolávat se

tohoto ustanovení vůči státu, který neprovedl směrnicí ve stanovené lhůtě, s cílem zabránit použití vnitrostátní právní úpravy, která je s těmito ustanoveními neslučitelná⁹. V takové situaci musí dát vnitrostátní soud přednost ustanovení směrnice před ustanoveními vnitrostátních právních předpisů, jež jsou se směrnicí v rozporu¹⁰.

49. V souladu s výše uvedeným se domnívám, že by Soudní dvůr měl na předběžné otázky odpovědět tak, že směrnice 2008/115, a zejména její čl. 8 odst. 1 ve spojení s jejím článkem 15, musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě představuje přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky.

9 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, Recueil, s. 723, bod 46), a ze dne 3. března 2011, Auto Nikolovi (C-203/10, Sb. rozh. s. I-1083, bod 64).

10 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. září 1988, Moormann (190/87, Recueil, s. 4689, bod 23).

Závěry

50. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžné otázky položené Corte d'appello di Trento odpověděl následovně:

„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, a zejména její čl. 8 odst. 1 ve spojení s jejím článkem 15, musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že neuposlechnutí příkazu orgánu veřejné moci k opuštění vnitrostátního území ve stanovené lhůtě představuje přečin, za který může být uložen trest odnětí svobody až na čtyři roky.“