



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 28. dubna 2015¹

Věc C-290/14

Skerdjan Celaj

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Firenze (Itálie))

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2008/115/ES — Navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země — Články 15 a 16 — Vnitrostátní právní úprava stanovící trest odnětí svobody pro neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země v případě opětovného vstupu — Slučitelnost“

Úvod

1. „Je zločin být cizincem? Tento názor nezastáváme“.
2. Toto jsou závěrečná slova „společného částečně nesouhlasného stanoviska“ šesti soudců Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v zásadním případě *Saadi v. Spojené království*².
3. V podobném duchu se Agentura Evropské unie pro základní práva domnívá, že „[s]amotná skutečnost, že je někdo neoprávněně přistěhovalec, by nikdy neměla být považována za dostatečný důvod k jeho zajištění“³.
4. Stíhání a potrestání státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, je předmětem intenzivní debaty. I orgány odpovědné za právní přezkum často nedokáží odolat pokušení nechat se ve svých argumentech unést politikou, jak mají ilustrovat dvě výše uvedená prohlášení.
5. Projednávaný případ se týká státního příslušníka třetí země, který neoprávněně pobýval na území členského státu po opětovném vstupu na území daného členského státu, v rozporu se zákazem vstupu, vydaným spolu s rozhodnutím o navrácení podle směrnice 2008/115/ES⁴. Soudní dvůr čelí otázce, zda směrnice 2008/115 brání uložení trestu odnětí svobody této osobě.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Viz společné částečně nesouhlasné stanovisko soudců Rozakise, Tulkense, Kovlera, Hajiyeva, Spielmanna a Hirveläho v rozsudku ESLP ze dne 29. ledna 2008, *Saadi v. Spojené království* [GC], č. 13229/03, § 65.

3 — Viz *Detention of third-country nationals in return procedures*, Zpráva Agentury Evropské unie pro základní práva, 2011, s. 19, dostupná na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1306-FRA-report-detention-december-2010_EN.pdf. Toto prohlášení bylo učiněno pouze v souvislosti se správním zajištěním, což je důvodem, proč se domnívám, že se *a fortiori* uplatní i na trestněprávní sankce.

4 — Směrnice 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 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

6. Navrhuji⁵, aby Soudní dvůr doplnil a objasnil judikaturu, která začala případem El Dridi⁶ a pokračovala případy Achughbavian⁷ a Sagor⁸, tím, že se zaměří na hlavní cíl směrnice, což je navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Soudní dvůr by měl konstatovat, že takové trestněprávní sankce jsou směrnicí 2008/115 vyloučeny, a to nikoli na základě politických úvah, jako jsou ty uvedené výše, ale v zájmu užitečného účinku směrnice 2008/115.

Právní rámec

Unijní právo

7. Účel směrnice 2008/115 je definován následovně v článku 1, pod názvem „Předmět“:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

8. Článek 2 směrnice 2008/115, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobýající na území členského státu.

2. Členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí,

- a) jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu;
- b) jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.

[...]“

9. Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky [...] vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;
- 3) ‚navrácením‘ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,

5 — Při tom se budu snažit co nejvíce zaměřit na právní argumenty související se směrnicí 2008/115 namísto politických úvah, jako jsou ty uvedené v bodě 1 a 2 tohoto stanoviska.

6 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268.

7 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2011, Achughbavian, C-329/11, EU:C:2011:807.

8 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777.

- do země jeho původu, nebo
 - do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo
 - do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;
- 4) „rozhodnutím o navrácení“ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;
 - 5) „vyhoštěním“ výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu;
 - 6) „zákazem vstupu“ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení;

[...]“

10. Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/115 pod názvem „Rozhodnutí o navrácení“ stanoví:

„Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.“

11. Článek 8 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, že „[č]lenské 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.“

12. Článek 11 uvedené směrnice je nadepsán „Zákaz vstupu“ a zní následovně:

„1. Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,

- a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo
- b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu.

2. Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. Délka pěti let může být překročena, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.

3. Členské státy zváží zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li dotčený státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu vydaný podle odst. 1 druhého pododstavce, prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení.

Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovaectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány⁹, se zákaz vstupu nevztahuje, aniž je dotčen odst. 1 první pododstavec písm. b) a za předpokladu, že dotčený státní příslušník třetí země nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.

Členské státy mohou v individuálních případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu nebo tento zákaz zrušit či pozastavit.

Členské státy mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.

4. Pokud členský stát hodlá vydat povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, na nějž se vztahuje zákaz vstupu vydaný jiným členským státem, konzultuje tento členský stát nejprve členský stát, který zákaz vstupu vydal, a zohlední přitom jeho zájmy v souladu s článkem 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody¹⁰.

5. Odstavce 1 až 4 se použijí, aniž je dotčeno právo na mezinárodní ochranu v členských státech ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany¹¹.

13. Článek 15 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví následující:

„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 činěny úkony směřující k vyhoštění.“

Italské právo

14. Článek 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286 ze dne 25. července 1998 (Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998) stanoví, že: „cizí státní příslušník, vůči němuž bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění, se nemůže vrátit na území státu bez zvláštního povolení ministra vnitra. V případě, že dotyčný toto ustanovení poruší, bude potrestán odnětím svobody na jeden až čtyři roky a opětovně vyhoštěn s okamžitou deportací.“

9 — Úř. věst. 2004, L 261, s. 19.

10 — Úř. věst. 2000, L 239, s. 19.

11 — Úř. věst. 2000, L 304, s. 12.

Skutkové okolnosti, řízení a předběžná otázka

15. S. Celaj, státní příslušník Albánie, vstoupil na území Itálie neznámo kdy. Dne 26. srpna 2011 byl zadržen italskými orgány za pokus o loupež, za kterou byl následně odsouzen k trestu odnětí svobody na dobu jednoho roku (s podmíněným odkladem) a k pokutě ve výši 400 eur. Rozsudek nabyl právní moci dne 15. března 2012.

16. Dne 17. dubna 2012 byl vydán příkaz k deportaci prefektem provincie Florencie a rozhodnutí o vyhoštění kvestorem provincie Florencie, spolu se zákazem opětovného vstupu do Itálie na dobu tří let. Prefekt provincie Florencie ve svém příkazu uvedl, že možnost dobrovolného opuštění území bylo třeba vyloučit, neboť okolnosti případu vyžadovaly, aby byl S. Celaj okamžitě deportován. S. Celaj totiž nepožádal o poskytnutí lhůty na dobrovolné opuštění území, a existovalo riziko, že se bude skrývat, neboť neexistovaly dokumenty, které by prokázaly, že má k dispozici ubytování.

17. Vzhledem k tomu, že nebyl dostupný žádný letecký dopravce a nebylo možné zadržet S. Celaje v žádném zajišťovacím zařízení, nebyla provedena nucená deportace a kvestor provincie Florencie nařídil S. Celajovi, aby opustil území státu s upozorněním, že pokud tak neučiní, budou uplatněny zákonné tresty.

18. S. Celaj následně zůstal v Itálii. V období mezi 27. červencem 2012 a 30. srpnem 2012 byl třikrát identifikován na třech různých místech a při těchto příležitostech obviněn v souvislosti s neoprávněným přistěhovalectvím a s pěstováním omamných látek.

19. Dne 4. září 2012 se S. Celaj sám dostavil na pohraniční policejní služebnu v Brindisi a dobrovolně opustil území státu.

20. S. Celaj následně opětovně vstoupil na území Itálie. Dne 14. února 2014 byl zadržen za porušení čl. 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286 z roku 1998 četnickou stanicí v San Piero a Sieve při kontrole na místní železniční zastávce.

21. Státní zástupce proti němu zahájil trestní řízení před Tribunale di Firenze (oblastní soud ve Florencii) a požadoval trest odnětí svobody ve výši osmi měsíců na základě čl. 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286 z roku 1998.

22. V souvislosti s daným řízením požádal Tribunale de Firenze, usnesením ze dne 22. května 2014, doručeným Soudnímu dvoru dne 12. června 2014, Soudní dvůr o rozhodnutí o následující předběžné otázce:

„Brání ustanovení směrnice 2008/115 vnitrostátním právním předpisům členských států, které stanoví trest odnětí svobody až na čtyři roky pro státního příslušníka třetí země, který poté, co byl navrácen do země původu nikoli z titulu trestní sankce ani v důsledku trestní sankce, opětovně vstoupil na území dotyčného státu, čímž porušil zákonný zákaz opětovného vstupu, aniž byl předem podroben donucovacím opatřením podle článku 8 směrnice 2008/115 pro účely jeho rychlého a účinného vyhoštění?“

23. Písemné vyjádření předložily česká, německá, řecká, italská, norská a švýcarská vláda, jakož i Evropská komise.

Posouzení

24. Soudní dvůr je opětovně vyzván, aby rozhodl o slučitelnosti vnitrostátní trestněprávní sankce s ustanoveními směrnice 2008/115. Tentokrát se jedná o vnitrostátní trestněprávní sankci v podobě uložení trestu odnětí svobody státnímu příslušníku třetí země pouze z toho důvodu, že po návratu z členského státu do země původu v souvislosti s předchozím řízením o navrácení opětovně vstoupil na území dotčeného členského státu.

25. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že ačkoliv trestní právo hmotné a trestní právo procesní spadají v zásadě do pravomoci členských států a ačkoliv směrnice 2008/115 ani její právní základ¹² nevyklučují trestní pravomoc členských států v oblasti neoprávněného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu, členské státy nemohou použít trestněprávní úpravu, která by mohla ohrozit dosažení cílů směrnice 2008/115, a tím ji zbavit užitečného účinku¹³.

26. Před tím, než se zaměřím na vnitrostátní právo dotčené v původním řízení, bych chtěl stručně připomenout, pro účely projednávané věci, systém upravený směrnicí 2008/115 a judikaturu Soudního dvora v oblasti trestněprávních sankcí v souvislosti s touto směrnicí.

Systém navrácení, vyhoštění a zajištění upravený směrnicí 2008/115

27. Řízení o navrácení upravené směrnicí 2008/115 již bylo rozsáhle popsáno Soudním dvorem v řadě případů, které řešil¹⁴. Mohu si proto dovolit být v této fázi stručný a omezit se na základní prvky pro účel projednávaného případu.

28. Cílem směrnice 2008/115 je podle bodu 2 odůvodnění vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti¹⁵. V tomto smyslu upravuje řízení o navrácení – jehož středobodem je rozhodnutí o navrácení, kterým začíná–, jež jsou členské státy podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 povinny¹⁶ vydat jakémukoli státnímu příslušníku třetí země, jenž neoprávněně pobývá na jejich území¹⁷. Toto ustanovení představuje klíčovou součást směrnice¹⁸.

29. Následné řízení je založeno na zásadě proporcionality¹⁹: v tomto smyslu je pravidlem, že vyhoštění, tj. výkon povinnosti návratu prostřednictvím fyzického dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu²⁰, je možné, pouze pokud dobrovolné opuštění území není možné nebo úspěšné²¹ a zajištění lze provést pouze jako *ultima ratio*, po dobu nezbytně nutnou a v délce probíhajícího řízení o vyhoštění²². Základním účelem ustanovení o zajištění je, že pouze řízení o navrácení a vyhoštění odůvodňují zbavení svobody, a že pokud nejsou řízení vedena s nezbytnou péčí, zajištění přestává být

12 — Článek 63, bod 3 písm. b) ES, nyní čl. 79 odst. 2 písm. c) SDEU. Pokud jde o legislativní proces, viz můj názor ve věci Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45 a poznámka pod čarou 12).

13 — Viz zejména rozsudek ve věci Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 33).

14 — Viz, například, rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 34 a násl.).

15 — Pro podrobnější informace o zdrojích, kterými se směrnice inspirovala, jako je například judikatura Evropského soudu pro lidská práva a „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“ přijatých Výborem ministrů Rady Evropy dne 4. května 2005, viz můj názor ve věci Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45).

16 — Anglické znění směrnice používá normativního výrazu „shall“ [v českém znění „vydají“]. Pokud jde o závaznou povahu článku 6 směrnice 2008/115, viz také Slama, S., La transposition de la directive „retour“: vecteur de renforcement ou de régression des droits des irréguliers?, v: L. Dubin, La legalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne. Bruylant 2012, s. 289 – 345, na s. 330.

17 — Touto povinností není dotčena řada výjimek vyjmenovaných v bodech 2 až 5 téhož článku. Článek 6 odst. 6 navíc dovoluje členským státům přijmout rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení.

18 — Viz také Hörich, D., Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2011, s. 281–286, na s. 283.

19 — Viz body odůvodnění 13 a 16 směrnice 2008/115. Viz také rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 41).

20 — Článek 3, bod 5 a článek 8 směrnice 2008/115.

21 — Viz článek 7 směrnice 2008/115.

22 — Viz kapitola IV: Zajištění za účelem vyhoštění, články 15 až 18 směrnice 2008/115.

podle těchto ustanovení odůvodněné²³. Jak již jsem zdůraznil ve svém názoru ve věci²⁴, zajištění pro účely vyhoštění nemá sankční ani trestní povahu a není trestem odnětí svobody²⁵. Článek 15 odst. 1 směrnice 2008/115 navíc vyžaduje restriktivní výklad, jelikož nucené zajištění je coby zbavení svobody výjimkou ze základního práva na osobní svobodu²⁶.

Přípustné zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody mimo situace upravené směrnicí 2008/115

30. Směrnice samotná tedy neobsahuje žádná ustanovení o možnosti členského státu použít zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody jakožto trestněprávní sankci v souvislosti s neoprávněným pobytem. Z mého hlediska je jasné, proč tomu tak je: pro takovou sankci zde není prostor, pokud je cílem směrnice upravit rychlé navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Jakékoli zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody, které není součástí řízení o navrácení, v konečném důsledku takové řízení zdrží.

31. Jak je obecně známo a jak již bylo zmíněno v úvodu tohoto stanoviska, v dané oblasti existuje rovněž judikatura Soudního dvora. Dosud ovšem nenastal případ, ve kterém by Soudní dvůr na základě skutkových okolností původního řízení rozhodl, že zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody jakožto trestněprávní sankce bylo v souladu se směrnicí 2008/115.

Dosavadní judikatura: od věci El Dridi přes věc Achughbavian po věc Sagor

32. Ve věci El Dridi²⁷ byl Soudní dvůr žádán, aby posoudil, zda směrnice 2008/115 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je italská právní úprava dotčená v původním řízení v dané věci²⁸, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země pouze z toho důvodu, že v rozporu s příkazem k opuštění území Itálie v určité lhůtě setrvává na uvedeném území, aniž k tomu má legitimní důvod. Soudní dvůr konstatoval, že směrnice, a zejména články 15 a 16 směrnice 2008/115, skutečně brání takové právní úpravě²⁹.

33. Ve věci Achughbavian³⁰ byl Soudní dvůr opětovně vyzván, aby rozhodl, zda směrnice 2008/115 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako byla francouzská právní úprava dotčená v původním řízení v dané věci³¹, která stanoví uložení trestu odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země pouze z toho, že neoprávněně vstoupil na francouzské území nebo tam neoprávněně pobývá. Soudní dvůr opětovně konstatoval, že uvedená směrnice brání takové právní úpravě „v rozsahu, v němž lze podle této právní úpravy uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, který sice na území uvedeného členského státu pobývá neoprávněně a není ochoten toto území opustit dobrovolně,

23 — Pro podrobnosti viz můj názor ve věci Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, body 46 až 55).

24 — Mahdi C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936.

25 — Tamtéž, , jakož i stanovisko generálního advokáta Bota ve věci bod 47 Bero a Bouzalmate (C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:295, bod 91). Názor generálního advokáta Mazáka ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:205, bod 35), a názor generálního advokáta Watheleta ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, bod 54).

26 — Viz můj názor ve věci Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 47), jakož i názor generálního advokáta Mazáka ve věci Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, bod 70). S ohledem na čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, ESLP rozhodl ve stejném smyslu (viz například rozsudek ze dne 22. března 1995, Quinn v. Francie, č. 18580/91, § 45, a ze dne 12. října 2006, Kaya v. Rumunsko, č. 33970/05, § 16).

27 — Rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268).

28 — Dotčena byla jiná ustanovení téhož nařízení, než jsou ta dotčená v projednávané věci.

29 — Tamtéž, bod 62 a výroková část rozsudku.

30 — Rozsudek ve věci Achughbavian (C-329/11, EU:C:2011:807).

31 — Článek francouzského zákona o vstupu a pobytu cizinců a o právu na francouzský azyl (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)).

ale vůči kterému nebyla uplatněna donucovací opatření podle článku 8 této směrnice a v jehož případě – byl-li zajištěn za účelem přípravy a uskutečnění vyhoštění – ještě neuplynula maximální doba trvání tohoto zajištění³². V uvedeném případě spadala v původním řízení situace A. Achughbabiana právě do této kategorie.

34. Odůvodnění Soudního dvora v uvedených dvou věcech znělo, že uložení trestu odnětí svobody může ohrozit dosažení cíle sledovaného uvedenou směrnicí a může znemožnit použití opatření uvedených v čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 a odložit výkon rozhodnutí o navrácení³³.

35. Soudní dvůr navíc zvolil poněkud širší formulaci ve věci Achughbabian než ve věci El Dridi: upřesnil, že tento závěr se použije rovněž na *přijetí* rozhodnutí o navrácení. Soudní dvůr také konstatoval, že „povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést vyhoštění v případech vyjmenovaných v odstavci 1 poslední uvedeného článku, musí být splněna v co nejkratší době. Tak by tomu zjevně nebylo, kdyby poté, co byl konstatován neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, dotýčný členský stát před výkonem rozhodnutí o navrácení, či dokonce ještě před *přijetím tohoto rozhodnutí*³⁴ vedl trestní stíhání, po kterém by případně následoval trest odnětí svobody“³⁵.

36. Uvedený vývoj od věci El Dridi k věci Achughbabian je hodný pozornosti a vrátím se k němu ještě níže³⁶.

37. Navíc stojí za povšimnutí, a není mi jasné, z jakého důvodu Soudní dvůr v odůvodnění a v první odrážce výrokové části rozsudku již nezahrnul odkaz na články 15 a 16 směrnice 2008/115, v rozporu s tím, jak to učinil ve věci El Dridi³⁷. K této věci se rovněž vrátím níže³⁸.

38. Ve věci Sagor Soudní dvůr potvrdil, že trest domácího vězení, uložený a vykonávaný v průběhu řízení o navrácení, „může zpozdít, a tudíž i narušit taková opatření, jako je deportace a nucený návrat leteckou cestou, které přispívají k provedení vyhoštění“³⁹.

32 — Tamtéž, bod 50 a první odrážka výrokové části rozsudku.

33 — Viz rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 59) a ve věci Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 45). Řada akademických autorů zmiňovala určitý paradox v takovém odůvodnění. Viz například Spitaleri, F., *Il rimpatrio dell'immigrato in condizione irregolare: il difficile equilibrio tra efficienza delle procedure e garanzie in favore dello straniero nella disciplina dell'Unione europea*, v: S. Amadeo (ed.), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Turín, 2015 (vyjde), s. 17: „ricostruzioni abbastanza paradossali“; Leboeuf, L., *La directive retour et la privation de liberté des étrangers. Le rappel à l'ordre de la Cour de justice dans l'arrêt El Dridi*, v: *Revue du droit des étrangers*, 2011, s. 181-191, na s. 191: „Paradoxalement, l'objectif de gestion efficace des flux migratoires permet à la Cour de justice de s'opposer à la pénalisation du séjour irrégulier“. Jiní zde dokonce spatřují určitý cynismus, viz Kauff-Gazin, F., *La directive «retour» au secours des étrangers?: de quelques ambiguïtés de l'affaire El Dridi du 28 avril 2011*, v: *Europe* no 6, červen 2011, s. 1-13, na s. 12: „Cet argumentaire suscite la critique à la fois par son cynisme et par son manque d'audace“. Podle mého názoru skutečně lze spatřovat takový paradox, pokud se zaměříme na předpokládané zájmy dotčených jednotlivců spíše než na právní povinnosti členských států, které vyplývají z uvedené směrnice. Jediné zájmy dotčených jednotlivců, které směrnice chrání, jsou však jejich základní záruky v průběhu řízení, při dodržení zásady proporcionality.

34 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

35 — Viz rozsudek ve věci Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 45).

36 — V bodě 51 tohoto stanoviska.

37 — Rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268). Soudní dvůr nicméně následně v rozsudku ve věci Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 36) a znova ve svém usnesení ve věci Mbaye (C-522/11, EU:C:2013:190, bod 28) odkázal na články 15 a 16 směrnice 2008/115 jako součást odůvodnění.

38 — V bodě 60 tohoto stanoviska.

39 — Rozsudek ve věci Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 45).

39. Případ Achughbaban⁴⁰ nicméně neskončil výše uvedeným prohlášením. Přestože zde nebyla souvislost se skutkovými okolnostmi v původním řízení, Soudní dvůr dále uvedl, že směrnice 2008/115 nebrání právní úpravě členského státu, která za neoprávněný pobyt ukládá trestněprávní sankce, v rozsahu, v němž lze „uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení upravené [směrnicí 2008/115] a který na uvedeném území pobývá neoprávněně, přičemž není dán legitimní důvod bránící jeho navrácení“⁴¹.

40. Mělo by být znova zdůrazněno, že jak ve věci El Dridi⁴², tak ve věci Achughbaban⁴³ byly skutkové okolnosti případu takové, že se příslušná řízení o navrácení plně *neuplatnila*⁴⁴.

41. Následně ve věci Sagor, s ohledem na trestní stíhání vedoucí k peněžitému trestu, Soudní dvůr konstatoval, že takový peněžitý trest nemůže narušit řízení o navrácení upravené směrnicí 2008/115⁴⁵. Dále uvedl, že „[u]ložení peněžitého trestu nijak nebrání tomu, aby rozhodnutí o navrácení bylo přijato a provedeno za plného dodržení podmínek uvedených v člancích 6 až 8 směrnice 2008/115 a neporušuje ani společné normy upravující zbavení svobody, které jsou obsaženy v člancích 15 a 16 této směrnice“⁴⁶.

42. Použití výrazu „přijato“⁴⁷ je výmluvné, neboť dokazuje, že povinnost přijmout rozhodnutí o navrácení je trvalá. Dokazuje také, že rozlišování mezi tím, zda řízení o navrácení probíhá nebo neprobíhá, je ve skutečnosti umělé. I pokud řízení o navrácení neprobíhá a podmínky článku 6 jsou splněny, mělo by být zahájeno.

Uložení trestu odnětí svobody jako důsledek opětovného vstupu

43. Vraťme se k projednávanému případu.

44. Předkládající soud rozhodl, že S. Celaj pobýval na italském území neoprávněně. Na základě čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 je tedy uvedená směrnice použitelná. Žádná z výjimek uvedených v čl. 2 odst. 2 a odst. 3 se nepoužije. Zejména nic nenaznačuje tomu, že se na S. Celaje vztahuje zákaz vstupu v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu⁴⁸.

45. To vyvolává otázku, zda mohou v projednávané věci italské orgány uložit S. Celajovi trest odnětí svobody.

46. Italská, česká, německá, řecká, norská a švýcarská vláda, společně s Komisí zastávají názor, že je to možné. Domnívají se, že skutkové okolnosti projednávaného případu lze odlišit od skutkových okolností ve věcech El Dridi a Achughbaban. Přestože se jejich argumenty v některých podrobnostech liší, jsou názoru, že je nutné rozlišovat mezi státním příslušníkem třetí země, který vstupuje na území

40 — Rozsudek ve věci Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807).

41 — Tamtéž, body 48, 50 a druhá odrážka výrokové části. Z mého hlediska, přestože je tato pasáž také součástí výrokové části rozsudku v uvedené věci, zjevně představuje *obiter dictum*, neboť nijak nesouvisí se skutkovými okolnostmi dotčené věci a týká se hypotetické situace.

42 — Rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268).

43 — Rozsudek ve věci Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807).

44 — Na to upozorňuje též Picciché, F., *Il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello stato alla luce della Direttiva 2008/115/CE*, v: *Rivista penale* 7-8-2012, s. 712-715, na s. 715.

45 — Rozsudek ve věci Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 36).

46 — Rozsudek ve věci Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 36).

47 — Tato poznámka pod čarou se týká pouze anglického znění tohoto stanoviska.

48 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1).

členského státu poprvé, a tím, který na něj vstupuje znovu poté, co předtím proběhlo řízení o navrácení. V první situaci nemá členský stát na výběr a musí použít směrnici 2008/115, kdežto ve druhé situaci členský stát může usilovat o uložení trestu odnětí svobody, aby státního příslušníka třetí země odradil od neoprávněného opětovného vstupu na jeho území.

47. Předkládající soud se na druhé straně domnívá, že hodnotový závěr o pojmové a strukturální rozdílnosti situací, do nichž se může dostat cizí státní příslušník podle toho, zda je jeho přítomnost na území daného státu výsledkem neoprávněného vstupu nebo neoprávněného opětovného vstupu v návaznosti na předchozí rozhodnutí o navrácení, je irelevantní.

48. Souhlasím s přístupem, který zaujal předkládající soud, a navrhuji Soudnímu dvoru, že takový přístup je plně v souladu s jeho dosavadní judikaturou.

49. Cílem směrnice 2008/115, výslovně a jednoznačně stanoveným v článku 1, je navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Členské státy mají trvalou povinnost zahájit řízení o navrácení vydáním rozhodnutí o navrácení a posléze vedením tohoto řízení při dodržení zásady proporcionality.

50. Směrnice nerozlišuje, kolikrát se státní příslušník třetí země pokusí vstoupit na území členského státu, a to z dobrého důvodu: otázky spojené s neoprávněným vstupem jsou v první řadě záležitostí unijní právní úpravy v oblasti vstupu, jako je např. Schengenský hraniční kodex. Jakmile se ovšem státní příslušník třetí země nachází na území členského státu a bylo rozhodnuto, že zde pobývá neoprávněně, musí být vrácen⁴⁹. Povinnosti uložené členskými státy na základě článku 6 a násl. směrnice 2008/115 jsou trvalé, nepřetržité a uplatňují se bez přerušení ve smyslu, že vznikají automaticky ihned poté, co dojde k naplnění podmínek v uvedených člancích. Pokud by členský stát nepřijal rozhodnutí o navrácení, bylo-li rozhodnuto, že státní příslušník třetí země pobývá na území členského státu neoprávněně, ale namísto toho by byl dané osobě uložen trest odnětí svobody, daný stát by fakticky nedostál svým povinnostem podle směrnice.

51. Zdá se, že Soudní dvůr si je tohoto plně vědom, což dokazují jeho úvahy ve věci *Achughbadian*⁵⁰, kde uvedl, že přijetí rozhodnutí o navrácení by rovněž neměly předcházet trestněprávní sankce.

52. Uložení trestu odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země z jiných důvodů, než stanovuje uvedená směrnice, vede fakticky k jednostranné dočasné neaplikaci směrnice dotčeným členskými státy. Navrhuji Soudnímu dvoru závěr, že taková neaplikace směrnice není namístě.

Zákaz vstupu

53. Jak lze v této souvislosti hodnotit existenci zákazu vstupu?

54. Judikatura v této oblasti je vzácná a poskytuje málo vodítek pro projednávaný případ⁵¹.

49 — Ač samozřejmě nejsou dotčeny výjimky uvedené v čl. 6 odst. 2 až odst. 5 směrnice 2008/115.

50 — Viz rozsudek ve věci *Achughbadian* (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 45), uvedený v bodě 35 tohoto stanoviska.

51 — Pro otázky, které doposud Soudní dvůr musel zodpovídat ohledně omezení délky zákazu vstupu a lhůty pro provedení směrnice, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2013, *Filev a Osmani*, C-297/12, EU:C:2013:569).

55. „Zákaz vstupu“ je směrnicí definován jako správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států⁵². Jak vyplývá z článku 11 směrnice 2008/115, zákaz vstupu je spojen s rozhodnutím o navrácení. Ve vztahu k rozhodnutí o navrácení má proto pouze doplňkový charakter⁵³.

56. Směrnice 2008/115 se, jak bylo uvedeno výše, týká navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Otázka vstupu na území Evropské unie je v první řadě záležitostí právní úpravy v rámci schengenského *acquis*⁵⁴ a zejména Schengenského hraničního kodexu⁵⁵. Proto bychom neměli ztrácet ze zřetele skutečnost, že ačkoli jsou unijní politiky vstupu a navrácení neoddělitelně propojeny, jsou upraveny odlišnými právními nástroji. To vyplývá také z čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice, podle něhož se členské státy mohou rozhodnout, že uvedenou směrnicí nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu. Dále to vyplývá i ze skutečnosti, že se jedná pouze o bod odůvodnění⁵⁶ směrnice 2008/115, a nikoli o normativní ustanovení dané směrnicí, který členské státy pobízí k rychlému přístupu k údajům o zákazech vstupu vydaných ostatními členskými státy a stanoví, že by se toto sdílení informací mělo uskutečňovat v souladu s nařízením SIS II⁵⁷.

57. Hlavním cílem směrnice 2008/115 není předcházet neoprávněnému pobytu, nýbrž ukončit ho⁵⁸. S ohledem na doplňkový charakter zákazu vstupu nemohou opatření postihující jeho nedodržování ohrozit tento hlavní cíl. Jinými slovy, zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody pro účely výkonu zákazu vstupu nesmí ohrožovat budoucí řízení o navrácení.

58. To v žádném případě nenaznačuje, že existence zákazu vstupu nemá z hlediska členských států žádný smysl: pokud bude osobě do budoucna zabráněno v oprávněném opětovném vstupu na území členského státu, může to státního příslušníka třetí země odradit od neoprávněného opětovného vstupu na dané území. Samotná směrnice tedy členským státům poskytuje prostředky k tomu, aby státní příslušníky třetí země odradily od neoprávněného opětovného vstupu na jejich území.

59. Jakmile nicméně státní příslušník třetí země (opětovně) vstoupí na území členského státu (neoprávněně), uplatní se povinnosti, které členským státům ukládá uvedená směrnice.

Závěrečné úvahy

60. Z jakéhokoli úhlu pohledu platí: uložení trestu odnětí svobody osobě vždy zdrží její budoucí navrácení. Prosté tvrzení, že směrnice 2008/115 nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo neoprávněný pobyt jako protiprávní jednání a upravovalo trestněprávní sankce, jejichž účelem je odrazovat od páčání takového trestného činu proti vnitrostátním pravidlům v oblasti pobytu a jeho

52 — Viz čl. 3 bod 6 směrnice 2008/115. Je třeba zdůraznit, že toto se vztahuje pouze na členské státy, které se účastní schengenského systému, viz také body odůvodnění 25 a 26 směrnice 2008/115.

53 — Viz také Martucci, F., La directive “retour”: la politique européenne d’immigration face à ses paradoxes, v: Revue trimestrielle du droit européen, 2009, s. 47-67, na s. 50.

54 — Pro stručný přehled viz stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Zh. a O (C-554/13, EU:C:2015:94, bod 3 a násl.). Viz také Peers, S., EU Justice and Home Affairs Law, 3. vyd., Oxford, OUP 2011, s. 136 a násl.

55 — Je to právě tento kodex, který upřesňuje kategorie osob, kterým má být odepřen vstup, a svěřuje pohraničním strážím povinnost zabránit neoprávněnému vstupu státních příslušníků třetích zemí, viz článek 13 kodexu. Dále je třeba zdůraznit, že v souvislosti s tím kodex v řadě případů zmiňuje tzv. osoby vedené v SIS jako „osoby, kterým má být odepřen vstup“ (SIS = Schengenský informační systém). Právní vztah mezi odepřením vstupu v návaznosti na skutečnost, že je osoba takto vedena v daném systému, a zákazem vstupu podle směrnice 2008/115 není příliš jasný, viz také Boeles, P., Entry Bans and SIS-alerts, v: K. Zwaan (ed), The Returns Directive: central themes, problem issues and implementation in selected Member States, WLP, Nijmegen, 2011, s. 39-45, na s. 44.

56 — Viz bod 18 odůvodnění směrnice 2008/115.

57 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2006, L 381, s. 4).

58 — Viz také Brunessen, B., La Cour de justice et la directive Retour: la stratégie du Roseau, in: Revue des affaires européennes, 2011/4, s. 845-858, na s. 854.

páchání postihovat⁵⁹, je proto nutné vnímat v tomto kontextu. Zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody by tedy mělo být omezeno na zajištění z důvodu trestných činů, které nejsou spojeny s neoprávněností pobytu⁶⁰, na zajištění ve správních situacích upravených kapitolou IV uvedené směrnice a na zajištění za účelem určení oprávněnosti pobytu⁶¹. Ustanovení v kapitole IV jsou taxativní, pokud jde o zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody spojené s pobytem, který byl označen za neoprávněný. Z tohoto důvodu je účinkem těchto ustanovení, zejména pak článku 15 a 16 směrnice, že směrnice vylučuje zajištění nebo uložení trestu odnětí svobody v jiných situacích.

61. Jsem si plně vědom toho, že mé chápání ustanovení směrnice 2008/115 vede k restriktivnímu výkladu druhé odrážky výrokové části rozsudku ve věci Achughbadian⁶². Přesto je to jediný možný výklad, jenž lze uvést do souladu s ustanoveními dané směrnice⁶³. Chápu proto druhou odrážku výrokové části rozsudku ve věci Achughbadian ve smyslu, že se vztahuje pouze na situace, ve kterých řízení o navrácení proběhlo neúspěšně a dotčená osoba *nadále* pobývá neoprávněně na území dotčeného členského státu, přičemž není dán legitimní důvod bránící jejímu navrácení⁶⁴.

62. Nakonec je potřeba zaměřit pozornost na ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle které musí vnitrostátní soud, v rámci výkonu své pravomoci, uplatňovat ustanovení práva Unie a zajistit jejich plný účinek a odmítnout použití ustanovení vnitrostátního práva v rozsahu, ve kterém jsou v rozporu s ustanoveními směrnice 2008/115⁶⁵. Předkládající soud proto musí odmítnout použití čl. 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286/1998 v rozsahu, ve kterém umožňuje uložení trestu odnětí svobody S. Celajovi pouze z toho důvodu, že opětovně vstoupil na italské území poté, co byl vrácen do země svého původu.

Závěry

63. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Tribunale di Firenze (Itálie) odpověděl následovně:

Směrnice 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, zejména její články 15 a 16, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země pouze z toho důvodu, že opětovně vstoupil na území členského státu poté, co byl vrácen do země původu v souvislosti s předchozím řízením o navrácení.

59 — Viz rozsudek ve věci Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28).

60 — Taková protiprávní jednání spadají zjevně mimo oblast působnosti uvedené směrnice.

61 — Viz rozsudek ve věci Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 29). Obdobně, s ohledem na první větu čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP, viz rozsudek ESLP ze dne 29. ledna 2008, Saadi v. Spojené království [GC], č. 13229/03, § 65.

62 — Rozsudek ve věci Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807).

63 — Vždy je obtížnější určit přesný rozsah odůvodnění rozsudku, pokud není v přímém vztahu ke skutkovým okolnostem věci.

64 — Například pokud dotčená osoba aktivně maří řízení o navrácení, aby zabránila jeho dokončení, skrýváním se nebo jinak a nadále na místě pobývá neoprávněně, potom členský stát skutečně může tuto osobu stíhat a trestat prostřednictvím trestněprávních sankcí.

65 — Viz rozsudek ve věci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 61 a citovaná judikatura).