



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

1. října 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2008/115/ES — Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Rozhodnutí o navrácení spojené se zákazem vstupu na dobu tří let — Porušení zákazu vstupu — Dříve vyhoštěný státní příslušník třetí země — Trest odnětí svobody v případě opětovného protiprávního vstupu na území členského státu — Slučitelnost“

Ve věci C-290/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím soudu ve Florencii (Tribunale di Firenze, Itálie) ze dne 22. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 12. června 2014, v trestním řízení proti

Skerdjanu Celajovi,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan a A. Prechal, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s L. D'Asciou, avvocato dello Stato,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vlácillem, jako zmocněnci
- za německou vládu T. Henzem, jako zmocněncem,
- za řeckou vládu M. Michelogiannaki, jako zmocněnkyní,
- za norskou vládu E. Widsteen a K. Moenem, jako zmocněnci,
- za švýcarskou vládu E. Bichetem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande a A. Aresuem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: italština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. dubna 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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 (Úř. věst. L 348, s. 98).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního stíhání proti S. Celajovi, albánskému státnímu příslušníkovi, poté, co vstoupil na italské území v rozporu se zákazem vstupu na toto území na dobu tří let.

Právní rámec

Úmluva o právním postavení uprchlíků

- 3 Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. K úmluvě byl připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a sám vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).
- 4 Článek 31 odst. 1 Ženevské úmluvy stanoví:

„Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

Směrnice 2008/115

- 5 Body 1, 4, 14 a 23 odůvodnění směrnice 2008/115 znějí následovně:

„(1) Evropská rada na zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 stanovila jednotný přístup týkající se přistěhovalectví a azylu, jehož součástí je vytvoření společného azylového systému, politika v oblasti legálního přistěhovalectví a boj proti nedovolenému přistěhovalectví.

[...]

(4) Je třeba stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky.

[...]

(14) Účinkům vnitrostátních opatření pro navracení by měla být přiznána evropská působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států. [...]

[...]

(23) Používáním této směrnice nejsou dotčeny závazky vyplývající ze Ženevské úmluvy [...]“

6 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení 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.“

7 Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Vyhoštění“, stanoví:

„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 poskytnutá podle článku 7 splněna.

2. Pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím uplynutí, pokud během ní nevznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4.

3. Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se vyhoštění nařizuje.

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.

5. Při uskutečňování vyhoštění leteckou cestou členské státy přihlížejí ke společným pravidlům o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES.

6. Členské státy zavedou účinný systém pro sledování nuceného navracení.“

8 Článek 11 téže směrnice zní takto:

„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.

[...]“

Italské právo

- 9 Článek 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286 o konsolidaci právní úpravy v oblasti přistěhovalectví a pravidel týkajících se postavení cizince (decreto legislativo, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ze dne 25. července 1998 (běžný doplněk ke GURI č. 191 ze dne 18. srpna 1998, dále jen „legislativní nařízení č. 286/1998“) stanoví:

„Cizí státní příslušník, vůči němuž bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění, se nemůže vrátit na území státu bez zvláštního povolení ministra vnitra [ministro dell'Interno]. V případě, že cizí státní příslušník tento zákaz poruší, bude potrestán odnětím svobody na jeden až čtyři roky a opětovně vyhoštěn s okamžitým převozem na hranici. [...]“

- 10 Článek 13 odst. 13b legislativního nařízení č. 286/1998 upřesňuje:

„U trestných činů stanovených v odstavcích 13 a 13a musí být pachatel zadržen, a to i v případě, že není přistižen při činu, a koná se naléhavé řízení.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 11 Skerdjan Celaj byl dne 26. srpna 2011 zadržen na italském území pořádkovými silami v Pontassieve (Itálie) za pokus o loupež. Dotyčný byl za tento trestný čin odsouzen k trestu odnětí svobody a k uhrazení pokuty rozsudkem, jenž nabyl právní moci dne 15. března 2012, přičemž mu byl přiznán podmíněný odklad.
- 12 Dne 17. dubna 2012 prefekt ve Florencii (Prefetto di Firenze, Itálie) proti S. Celajovi vydal příkaz k vypovězení a velitel policie ve Florencii (Questore di Firenze) vydal rozhodnutí o vyhoštění spojené se zákazem vstupu na dobu tří let.
- 13 Prefekt ve Florencii ve svém rozhodnutí upřesnil, že možnost poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území je třeba vyloučit, neboť S. Celaj nepodal v tomto smyslu žádost a hrozilo nebezpečí skrývání se. Převoz na hranici však nebyl z technických důvodů proveden. Příslušné italské orgány dotyčnému následně nařídily, aby okamžitě opustil území členského státu s upozorněním, že pokud tak neučiní, budou mu uloženy sankce dle zákona. Dotyčný však nadále setrval na italském území, kde byla jeho přítomnost zjištěna italskými orgány dne 27. července, 1. srpna a 30. srpna 2012.
- 14 Dne 4. září 2012 se S. Celaj sám dostavil na služebnu pohraniční policie v Brindisi (Itálie) a opustil italské území.
- 15 Skerdjan Celaj následně opětovně vstoupil na italské území. Dne 14. února 2014 jej identifikovaly pořádkové síly na nádraží v San Piero a Sieve (Itálie). Zadržely jej z důvodu porušení čl. 13 odst. 13 legislativního nařízení č. 286/1998.
- 16 Státní zástupce tedy proti S. Celajovi zahájil trestní řízení před soudem ve Florencii a požadoval trest odnětí svobody ve výši osmi měsíců na základě článku 13 legislativního nařízení č. 286/1998.
- 17 Obhájce dotyčného žádal o zproštění obžaloby s odůvodněním, že směrnice 2008/115 brání této vnitrostátní právní úpravě a že dané skutky již nejsou považovány za trestný čin.

- 18 Za těchto podmínek se tribunál ve Florencii rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„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 své země nikoli z titulu trestněprávní sankce nebo v důsledku trestněprávní sankce, opětovně vstoupil na území tohoto členského státu, čímž porušil zákonný zákaz vstupu, aniž byl tento státní příslušník předem podroben donucovacím opatřením podle článku 8 směrnice 2008/115 pro účely jeho rychlého a účinného vyhoštění?“

K předběžné otázce

- 19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který poté, co byl navrácen do své země původu v rámci dřívějšího řízení o navrácení, opětovně neoprávněně vstoupí na území uvedeného státu v rozporu se zákazem vstupu.
- 20 Úvodem je třeba připomenout, že směrnice 2008/115 se týká pouze navrácení státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem, a nemá tedy za cíl harmonizovat veškeré normy členských států týkající se pobytu cizinců. Tato směrnice proto v zásadě nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo opětovný protiprávní vstup státního příslušníka třetí země v rozporu se zákazem vstupu jako přečin a upravovalo trestněprávní sankce, jejichž účelem je odrazovat od páchání takového protiprávního jednání (viz obdobně rozsudky Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28, jakož i Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 31).
- 21 Podle ustálené judikatury členský stát nemůže použít trestněprávní úpravu, která by mohla ohrozit dosažení cílů uvedené směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku (rozsudek Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 32 a citovaná judikatura).
- 22 V tomto ohledu je třeba podotknout, že směrnice 2008/115 byla přijata na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 3 písm. b) ES, nyní čl. 79 odst. 2 písm. c) SFEU, jež předpokládá přijetí opatření v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu.
- 23 Jak plyne z bodů 1 a 4 odůvodnění směrnice 2008/115, ve spojení s článkem 79 SFEU, zavedení návratové politiky je součástí rozvoje společné přistěhovalecké politiky Evropskou unií, jejímž cílem je zajistit zejména předcházení nedovolenému přistěhovalectví a posílení boje proti němu.
- 24 Článek 11 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví možnost, a v určitých případech povinnost, příslušných orgánů členských států spojit rozhodnutí o navrácení se zákazem vstupu, přičemž toto opatření směřuje podle bodu 14 odůvodnění této směrnice k tomu, že účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení by měla být přiznána evropská působnost.
- 25 Je třeba dospět k závěru, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání možnosti členských států přijmout právní úpravu, která trestně postihuje opětovný protiprávní vstup státního příslušníka třetího státu.
- 26 Podle judikatury Soudního dvora sice platí, že společné normy a postupy zakotvené směrnicí 2008/115 by byly narušeny, 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, vedl trestní stíhání, které může vést k uložení trestu odnětí svobody během řízení

o navrácení, pokud by hrozilo, že takový postup oddálí vyhoštění (v tomto smyslu viz rozsudky El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 59; Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, body 37 až 39 a 45, jakož i Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 33).

- 27 Trestní řízení, které je předmětem věci v původním řízení, se však týká situace neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, na něhož byly uplatněny společné normy a postupy zakotvené směrnicí 2008/115 s cílem ukončit jeho první neoprávněný pobyt na území členského státu a jenž opětovně vstupuje na území tohoto členského státu v rozporu se zákazem vstupu.
- 28 Okolnosti věci v původním řízení se tak jasně liší od okolností, které jsou předmětem věcí, v nichž byly vydány rozsudky El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) a Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807), v nichž proti neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí bylo v dotčeném členském státě vedeno první řízení o navrácení.
- 29 Kromě toho Soudní dvůr již rozhodl, že směrnice 2008/115 nebrání tomu, aby státním příslušníkům třetích zemí, s nimiž bylo vedeno řízení o navrácení upravené touto směrnicí a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, přičemž není dán legitimní důvod, který by bránil jejich navrácení, byly uloženy trestněprávní sankce podle norem vnitrostátního trestního práva procesního (rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 48).
- 30 Je tedy *a fortiori* třeba dospět k závěru, že směrnice 2008/115 nevylučuje možnost členských států ukládat trestněprávní sankce neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, u nichž použití řízení stanoveného touto směrnicí vedlo k jejich navrácení a kteří opětovně vstupují na území členského státu v rozporu se zákazem vstupu.
- 31 Nicméně vzhledem k tomu, že situace dotyčného státního příslušníka třetího státu, jež vedla k vyhoštění před novým neoprávněným vstupem na území členského státu, spadala do působnosti směrnice 2008/115, je uložení trestněprávní sankce, jako je i sankce, která je předmětem věci v původním řízení, přípustné pouze za podmínky, že je zákaz vstupu vydaný vůči uvedenému státnímu příslušníkovi v souladu s článkem 11 této směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 32 Při uložení takové trestněprávní sankce musejí být plně respektována jak základní práva, a zejména ta z nich, která jsou zaručena jak Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (v tomto smyslu viz rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 49), tak Ženevská úmluva, a zejména její čl. 31 odst. 1.
- 33 S přihlédnutím k souhrnu úvah, jež předcházejí, je na položenou otázku třeba odpovědět, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání právní úpravě členského státu, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který poté, co byl navrácen do své země původu v rámci dřívějšího řízení o navrácení, opětovně neoprávněně vstoupí na území uvedeného státu v rozporu se zákazem vstupu.

K nákladům řízení

- 34 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

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 musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání právní úpravě členského státu, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který poté, co byl navrácen do své země původu v rámci dřívějšího řízení o navracení, opětovně neoprávněně vstoupí na území uvedeného státu v rozporu se zákazem vstupu.

Podpisy.