



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 20. října 2020¹

Věc C-673/19

M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
za účasti:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Směrnice 2008/115/ES – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Zajištění pro účely vyhoštění – Mezinárodní ochrana v jiném členském státě – Nevydání rozhodnutí o navracení“

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) poskytne Soudnímu dvoru příležitost upřesnit, zda ustanovení směrnice 2008/115/ES² brání zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země za účelem jeho přemístění do jiného členského státu, ve kterém tento státní příslušník třetí země požívá mezinárodní ochrany. Navrhnu Soudnímu dvoru, že i když členský stát v zásadě může za takových okolností využít zajištění dotyčné osoby, musí tak učinit v souladu s cíli směrnice 2008/115 a Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Právní rámec

Unijní právo

2. Cílem této směrnice, jak je definován v článku 1 nazvaném „Předmět“, je stanovit 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 unijního práva i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.

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

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

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

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

- a) jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu^[3], 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 [kteří byli navraceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce] podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.

3. Tato směrnice se nevztahuje na osoby požívající práva Společenství na volný pohyb, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu.”

4. Článek 3 směrnice 2008/115 („Definice“) stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

3. ‚navracením‘ proces navracení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,
 - do země jeho původu, nebo
 - do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustraně, nebo
 - do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;
4. ‚rozhodnutím o navracení‘ 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. Článek 4 směrnice 2008/115 se týká „příznivější úpravy“. Třetí odstavec tohoto článku stanoví, že touto směrnicí „není dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí“.

6. Článek 5 směrnice 2008/115, nadepsaný „Nenavracení, nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav“, zní:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

- a) nejvlastnější zájem dítěte,
 - b) rodinný život a
 - c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země
- a dodržují zásadu nenavracení.“

3 – 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).

7. Článek 6 téže směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, stanoví:

„1. 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.

2. Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.

[...]

8. Článek 15 směrnice 2008/115, nadepsaný „Zajištění“, stanoví:

„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 činěny úkony směřující k vyhoštění.

2. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.

Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.

Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy

- a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění;
- b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení.

Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.

3. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

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 bud[e] 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.“

Nizozemské právo

Vreemdelingenwet

9. Článek 59 odst. 2 *Vreemdelingenwet* 2000 (cizinecký zákon z roku 2000) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495), ve znění platném k 31. prosinci 2011 přijatém k provedení směrnice 2008/115 (dále jen „cizinecký zákon“), stanoví, že pokud jsou dokumenty nezbytné k navrácení cizince k dispozici nebo budou k dispozici bezodkladně, má se za to, že v zájmu veřejného pořádku je třeba zajistit cizince, ledaže cizinec je oprávněn k pobytu na základě čl. 8 písm. a) až e) a článku 1 cizineckého zákona.

10. Podle čl. 62a odst. 1 písm. b) cizineckého zákona ministr písemně informuje cizince, který není státním příslušníkem členského státu a který není nebo již není oprávněn k pobytu, o povinnosti opustit Nizozemsko z vlastního podnětu a o lhůtě, ve které musí tuto povinnost splnit, ledaže je tento cizinec držitelem platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem.

11. Článek 62a odst. 3 cizineckého zákona uvádí, že cizinci uvedenému v čl. 62a odst. 1 písm. b) se nařídí bezodkladný návrat na území dotyčného členského státu. Není-li tento příkaz splněn nebo je-li bezodkladný odchod cizince vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, bude vůči němu vydáno rozhodnutí o navrácení.

12. Podle čl. 63 odst. 1 a 2 cizineckého zákona může být cizinec, který není oprávněn k pobytu a který neopustil Nizozemsko z vlastního podnětu ve lhůtě stanovené v cizineckém zákoně, vyhoštěn, přičemž k vyhoštění je příslušný ministr.

13. Článek 106 cizineckého zákona stanoví, že pokud soud nařídí zrušení opatření spojeného se zbavením osobní svobody nebo je-li toto zbavení svobody zrušeno již před posouzením žádosti o zrušení tohoto opatření, může cizinci přiznat odškodnění k tíži státu. Odškodnění pokrývá nevýhodu, kterou není finanční ztráta. Toto ustanovení se použije *mutatis mutandis*, pokud správní senát Státní rady nařídí zrušení opatření spojeného se zbavením svobody.

Vreemdelingencirculaire 2000

14. Článek A3/2 *vreemdelingencirculaire* 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000), ve znění platném do 1. ledna 2019, stanoví, že je-li vydání rozhodnutí o navrácení v rozporu s mezinárodními závazky (zákaz navrácení), úředník odpovědný za hraniční kontrolu nebo kontrolu cizinců rozhodnutí o navrácení nevydává.

Skutkový stav, původní řízení a předběžná otázka

15. M, A a T, státní příslušníci třetích zemí, požádali v Nizozemsku o mezinárodní ochranu. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, dále jen „Staatssecretaris“) prohlásil jejich žádosti za nepřijatelné rozhodnutími ze dne 28. února 2018 ve věci M, 9. října 2018 ve věci A a 13. června 2018 ve věci T, neboť prvním z těchto cizinců již bylo platně přiznáno postavení uprchlíka v Bulharsku, dalšímu ve Španělsku a posledním v Německu.

16. Staatssecretaris v těchto rozhodnutích nařídil dotčeným cizincům podle čl. 62a odst. 3 Vreemdelingenwet 2000 (kterým byl do nizozemského práva proveden čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115), aby bezodkladně vycestovali na území členského státu, v němž požívají mezinárodní ochrany, a mimo jiné je uvedl, že jim hrozí vyhoštění, jestliže této výzvy neuposlechnou. Cizinci této výzvy neuposlechli. Staatssecretaris následně cizince M dne 28. září 2018, cizince A 22. listopadu 2018 a cizince T 25. října 2018 zajistil podle čl. 59 odst. 2 cizineckého zákona, aby zajistil jejich vycestování do příslušných členských států.

17. M, A a T podali žaloby k rechtbank Den Haag (krajský soud v Haagu, Nizozemsko). V žalobách mimo jiné tvrdili, že zajištění je nezákonné, nebylo-li vydáno rozhodnutí o navrácení.

18. Rechtbank Den Haag (krajský soud v Haagu) měl ve věci M a A za to, že je Staatssecretaris zajistil podle čl. 59 odst. 2 cizineckého zákona v souladu se zákonem i přesto, že předtím nebylo vydáno rozhodnutí o navrácení. Uvedený soud má za to, že rozhodnutí o navrácení není pro zajištění podle čl. 59 odst. 2 cizineckého zákona zapotřebí. Žaloby podané M a A byly proto zamítnuty jako neopodstatněné.

19. Naproti tomu v případě T měl rechtbank Den Haag (krajský soud v Haagu) mimo jiné za to, že není zřejmé, zda článek 59 cizineckého zákona umožňuje zajištění státních příslušníků třetích zemí s cílem zajistit jejich odchod do jiného členského státu. Tak by tomu podle uvedeného soudu mohlo být pouze v případě, kdyby pojem „navrácení“ použitý v čl. 59 odst. 2 cizineckého zákona měl jiný význam, než jaký má v ostatních odstavcích tohoto článku 59. Podle rechtbank Den Haag (krajský soud v Haagu) však zákonodárce podle všeho neměl takový úmysl při provádění směrnice 2008/115 do článku 59 cizineckého zákona, takže je nutno pojem „navrácení“ použitý v cizineckém zákoně vykládat restriktivně v souladu s definicí tohoto pojmu upravenou ve směrnici 2008/115. Staatssecretaris kromě toho nepředložil rechtbank Den Haag (krajský soud v Haagu) řadu dokumentů včas a úplně. Zajištění T bylo tedy shledáno jako nezákonné od okamžiku, kdy bylo nařízeno.

20. Cizinci M a A podali odvolání k předkládajícímu soudu, stejně jako Staatssecretaris ve věci T.

21. Předkládající soud poté, co konstatoval, že se dotčené spory týkají pouze případného práva M, A a T na odškodnění újmy, která jim byla způsobena v důsledku zajištění, poukazuje na to, že výsledek těchto sporů závisí na tom, zda směrnice 2008/115 brání tomu, aby Staatssecretaris zajistil takové státní příslušníky třetích zemí, jako jsou příslušníci, o které se jedná ve věci v původním řízení, na základě čl. 59 odst. 2 cizineckého zákona za účelem zajištění jejich přemístění do jiného členského státu, aniž je přijato rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 62a odst. 3 cizineckého zákona.

22. Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) rozhodla přerušit řízení a rozhodnutím ze dne 4. září 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 11. září 2019, položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání směrnice [...] 2008/115/ES [...], zejména její články 3, 4, 6 a 15 tomu, aby cizinec, který požívá mezinárodní ochrany v jiném členském státě [...], byl zajištěn podle vnitrostátních právních předpisů, je-li cílem zajištění vyhoštění do tohoto jiného členského státu a bylo-li mu z tohoto důvodu původně nařízeno, aby vycestoval na území tohoto členského státu, avšak následně nebylo vydáno žádné rozhodnutí o navrácení?“

23. Vyjádření předložili M, T, estonská, nizozemská a polská vláda, jakož i Evropská komise. Řeči M, T, nizozemské vlády a Komise byly vyslechnuty na jednání konaném dne 9. července 2020.

Posouzení

24. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda články 3, 4, 6 a 15 směrnice 2008/115 brání tomu, aby členský stát na základě vnitrostátního práva zajistil neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země, kterému byla poskytnuta mezinárodní ochrana v jiném členském státě, je-li cílem zajištění přemístění dotčeného státního příslušníka třetí země do tohoto jiného členského státu a bylo-li tomuto státnímu příslušníkovi třetí země nařízeno, aby bezodkladně vycestoval na území tohoto jiného členského státu, avšak nebylo v jeho věci vydáno rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115.

25. Pro účely odpovědi na tuto otázku se nejprve budu zabývat tím, zda se směrnice 2008/115 použije v takových situacích, jako jsou situace popsané předkládajícím soudem. Dospěji k závěru, že se použije. Poté přistoupím k otázce obecných povinností, které pro členský stát vyplývají z této směrnice, a následně se budu zabývat zvláštními povinnostmi členských států vyplývajícími z uvedené směrnice, pokud jde o zajištění státního příslušníka třetí země.

K použitelnosti směrnice 2008/115

26. Směrnice 2008/115 se podle čl. 2 odst. 1 vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.

27. Předkládající soud konstatuje, že všichni tři dotčení státní příslušníci třetích zemí požívají mezinárodní ochrany, přičemž každý v jiném členském státě. Každý má tudíž právo pobytu v tom členském státě, který mu mezinárodní ochranu přiznal.

28. Předkládající soud rovněž konstatuje, že všichni tři dotčení státní příslušníci třetích zemí pobývají na území Nizozemska neoprávněně. Jejich pobyt není upraven zákonem a neuplatní se ani výjimky stanovené v čl. 2 odst. 2 směrnice 2008/115.

29. V důsledku toho spadá situace tří dotčených státních příslušníků třetích zemí do oblasti působnosti směrnice 2008/115 a v zásadě se na ně vztahují společné normy a postupy stanovené touto směrnicí.

Obecné povinnosti podle směrnice 2008/115

30. To vyvolává otázku ohledně povinností, zejména pokud jde o Nizozemské království, vyplývajících ze směrnice 2008/115, konkrétně zda byl tento členský stát povinen přijmout rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115.

Článek 6 odst. 2 směrnice 2008/115 vykládaný doslovně a ve světle systému zavedeného touto směrnicí

31. Podle čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115 jsou státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115.

32. Jelikož tři dotčení státní příslušníci třetích zemí požívají mezinárodní ochrany, každý v jiném členském státě, jsou oprávněni k pobytu v dotčených jiných členských státech. Nizozemské království jim nařídilo, aby odešli z Nizozemska do těchto jiných členských států, oni však příslušným příkazům nevyhověli.

33. V takové situaci ukládá čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 členskému státu povinnost přijmout rozhodnutí o navrácení. Nizozemské království nicméně takové rozhodnutí nemohlo z právního hlediska přijmout, jak nyní vysvětlím.

34. „Navrácením“ se rozumí proces navrácení státního příslušníka třetí země (1) do země jeho původu, (2) do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Unie nebo dvoustranně, nebo (3) do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme⁴.

35. Při neexistenci země tranzitu (2) nebo jiné třetí země, do níž by se dotyční dobrovolně vrátili (3), bylo jedinou možností podle této směrnice navrácení do zemí původu.

36. Předkládající soud však konstatoval, že vydání rozhodnutí o navrácení do zemí původu není možné, neboť by porušilo zásadu nenavrácení. Jak totiž vyplývá z článku 5 směrnice 2008/115, členský stát musí při provádění této směrnice zohlednit zásadu nenavrácení, která je mimoto zaručena v článku 18 a čl. 19 odst. 2 Listiny.

37. V této fázi lze tedy dospět k závěru, že ačkoliv projednávaná věc spadá do působnosti směrnice 2008/115, Nizozemské království nebylo povinno přijmout rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 této směrnice⁵.

38. Takový výklad je v souladu s vyjádřeními všech účastníků řízení a podle všeho v právní nauce převažuje⁶.

Článek 6 odst. 2 směrnice 2008/115 vykládaný teleologicky

39. Bylo by však možné uvažovat o jiném výkladu čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2008/115.

40. Pokud státní příslušník třetí země nesplní povinnost bezodkladně vycestovat na území jiného členského státu, plná účinnost čl. 6 odst. 2 směrnice 2008/115 by podle všeho byla nejlépe zajištěna vydáním *rozhodnutí o navrácení do jiného členského státu*. To by posílilo postup stanovený v čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice. Rovněž by to znamenalo pozměnění významu pojmu „navrácení“, jak je definován v čl. 3 bodu 3 uvedené směrnice, pokud jde o určité zvláštní situace.

41. Takový postup by měl tu obrovskou výhodu, že by byl jasný a snadno proveditelný v praxi. Bylo by vydáno rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, takže veškerá ustanovení této směrnice týkající se tohoto postupu, včetně a především ustanovení o zajištění (článek 15), by mohla být uplatněna bez jakékoli překážky.

4 – Viz čl. 3 bod 3 směrnice 2008/115.

5 – Je zřejmé, že pokud a jakmile již nejsou splněny podmínky nenavrácení, povinnost přijmout rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 je znovu dána.

6 – Viz například Lutz, F., „Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals“, v Hailbronner, K., a Thym, D. (ed.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. vydání, 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, Mnichov, Oxford, Baden-Baden, Článek 6, bod 13, na str. 689.

42. Nezávazná, avšak poučná „Příručka k navracení osob“, kterou vydala Komise, podle mého názoru míří tímto směrem, když uvádí, že „[p]okud státní příslušník třetí země nesouhlasí s dobrovolným odchodem podle čl. 6 odst. 2 do členského státu, v němž má povolení k pobytu, použije se čl. 6 odst. 1 a je nutno přijmout rozhodnutí o navracení, které ukládá přímý návrat do třetí země. *Není možné předat danou osobu zpět do jiného členského státu s použitím síly, ledaže [...] v určitých případech, kdy návrat/vyhoštění do třetí země nejsou možné a členský stát, který povolení k pobytu vydal, souhlasí s převzetím dotyčné osoby*“⁷.

43. Z právě citované pasáže nevycházejí najevo dvě věci. Zprvce není zřejmé, zda je takový postup pro členský stát povinný či volitelný. Zadruhé Komise neupřesňuje, zda k tomuto postupu dochází na základě článku 6 směrnice 2008/115 (což by bylo v rozporu se zněním čl. 3 bodu 3 této směrnice) nebo zda se jedná o postup upravený vnitrostátním právem.

44. S ohledem na uvedené bych doplnil varování. Jakkoli atraktivní se takový přístup může jevit, je podle mého názoru obtížné jej sladit s jasným zněním čl. 3 bodu 3: to znamená, že navracení znamená návrat do třetí země⁸. Kromě toho mám významné pochybnosti o tom, že zavedení „řízení o navracení mezi členskými státy“ odráží vůli normotvůrce. Mimoto by se pak nabízela otázka, zda by takový výklad platil pouze pro takové případy, jako je případ dotčený v původním řízení, kdy členský stát nemůže přijmout rozhodnutí o navracení do třetí země z důvodu zásady nenavracení, nebo zda by se měl použít i na všechny případy spadající do působnosti čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice, to znamená v případě, kdy je státní příslušník třetí země držitelem platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího právo pobytu vydaného jiným členským státem⁹.

45. Z tohoto důvodu Soudnímu dvoru nenavrhuji výklad, který byl právě nastíněn. Raději budu vycházet ze znění čl. 3 bodu 3 a čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2008/115 a znovu potvrdím můj návrh popsany v bodech 31 až 38 výše.

Zvláštní povinnosti podle směrnice 2008/115: zajištění za účelem přemístění státního příslušníka třetí země do jiného členského státu?

46. Zbývá odpovědět na otázku, zda ustanovení směrnice 2008/115 brání tomu, aby Nizozemské království zajistilo dotčené státní příslušníky třetích zemí za účelem jejich přemístění do členského státu, ve kterém požívají mezinárodní ochrany.

Možnost zajištění

47. Zvláštním ustanovením směrnice 2008/115, které se zabývá zajištěním, je článek 15. Toto ustanovení podrobně stanoví podmínky, za kterých se mohou členské státy uchýlit k zajištění státního příslušníka třetí země, o jehož navracení probíhá řízení, *za účelem přípravy návratu* nebo výkonu vyhoštění.

48. V případě neexistence řízení o navracení se však toto ustanovení v projednávané věci nepoužije. Připomínám, že Nizozemské království mělo v úmyslu pouze přemístění státních příslušníků třetích zemí do členského státu, a nikoli jejich navracení do země jejich původu mimo Unii.

7 – Viz doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83, bod 5.4) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

8 – Země původu, tranzitní země nebo jiná příslušná třetí země, jak je uvedeno ve výše uvedeném ustanovení.

9 – Pokud by se na posledně uvedenou situaci použilo rovněž „řízení o navracení mezi členskými státy“, znamenalo by to prakticky, že členský stát (členský stát A), který dobrovolně uděluje povolení k pobytu nebo povolení zakládající oprávnění k pobytu, by v podstatě určoval, zda v situaci, kdy dotyčná osoba odešla do jiného členského státu (členský stát B), může členský stát B zahájit následné řízení o „navracení“ do členského státu A nebo do země původu. To by mohlo vést k nejednotnému uplatňování směrnice a ke změně systému, který má tato směrnice zavést a kterým je navracení státního příslušníka třetí země do jeho státu původu.

49. Soudní dvůr připustil zajištění státního příslušníka třetí země z důvodu neoprávněného pobytu ve dvou situacích nad rámec článku 15 směrnice 2008/115,¹⁰ a to v situaci, kdy bylo vedeno řízení o navrácení upravené směrnicí 2008/115 a státní příslušník na uvedeném území pobývá (stále) neoprávněně, přičemž není dán legitimní důvod bránící jeho navrácení („situace Achughbaban“)¹¹, a v situaci, kdy bylo vedeno řízení o navrácení a dotčená osoba opětovně neoprávněně vstoupí na území uvedeného členského státu v rozporu se zákazem vstupu („situace Celaj“)^{12, 13}.

50. Žádná ze situací popsaných v předchozím bodě v projednávané věci není použitelná. V obou situacích Achughbaban i Celaj bylo dotčeným členským státem vedeno řízení o navrácení, i když ve věci Achughbaban bez úspěchu. V projednávané věci však Nizozemské království (správně) nevedlo řízení o navrácení, ale řízení o přemístění do jiného členského státu.

51. Podle mého názoru by bylo obtížné připustit, že v takové situaci - která, sice spadá do oblasti působnosti směrnice 2008/115, ačkoliv nepodléhá úplnému provedení všech jejích ustanovení - by v zásadě nebylo možné, aby členský stát zajistil státního příslušníka třetí země, samozřejmě za určitých podmínek.¹⁴

52. Směrnice 2008/115 podle mého názoru kategoricky a v zásadě nebrání zajištění dotyčných státních příslušníků třetích zemí.

Podmínky zajištění

53. Pokud jde o podmínky zajištění, vzhledem k tomu, že – jak bylo konstatováno výše – projednávaná věc spadá do obecné působnosti směrnice 2008/115 (podle článku 2 této směrnice), musí být každé zajištění, které si členský stát přeje uložit, v souladu s *cílem* této směrnice a jejími *zásadami*¹⁵.

54. Z článku 1 směrnice 2008/115, jakož i z bodů 2 a 24 odůvodnění této směrnice vyplývá, že politikou této směrnice je být prováděna při plném respektování lidských práv a důstojnosti dotčených státních příslušníků třetích zemí a že tato směrnice dodržuje základní práva a zásady uznané zejména Listinou.

55. Již dříve jsem uvedl, že uvedená směrnice usiluje o zajištění rovnováhy mezi právy a zájmy členských států, pokud jde o kontrolu vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců, a individuálními právy dotčených osob¹⁶. Co se týče posledně uvedených, přeje si směrnice 2008/115 zohlednit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v oblasti práva na svobodu a „dvacet pokynů pro nucené navrácení“ přijatých Výborem ministrů Rady Evropy dne 4. května 2005¹⁷, na které směrnice 2008/115 odkazuje v bodě 3 odůvodnění¹⁸.

10 – V obou zde diskutovaných věcech se jednalo o uložení trestu odnětí svobody podle trestního práva, které však v projednávané věci není relevantní.

11 – Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 50 a první odrážka výroku).

12 – Viz rozsudek ze dne 1. října 2015, Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640, bod 33 a výrok).

13 – Odůvodnění Soudního dvora v tomto ohledu je, že se směrnice 2008/115 týká pouze navrácení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících v členském státě, a nemá tedy za cíl harmonizovat veškeré vnitrostátní normy týkající se pobytu cizinců, viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28). Kromě toho směrnice 2008/115 nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země zajištěn za účelem určení oprávněnosti jeho pobytu, viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 29).

14 – Jak z pohledu členského státu, tak i z pohledu státního příslušníka třetí země je přemístění do jiného členského státu, ve kterém tento státní příslušník dokonce požívá mezinárodní ochrany, méně dramatické než řízení o navrácení do třetí země.

15 – Tak je tomu ostatně i v „situaci Achughbaban“. Soudní dvůr v citované věci uvedl, že zamýšlené zajištění musí být provedeno „v souladu se zásadami uvedené směrnice a s jejím cílem“, viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 46).

16 – Viz můj názor ve věci Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45).

17 – Viz Výbor ministrů, dokument CM(2005) 40 final.

18 – Viz můj názor ve věci Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 45).

56. Již jsem kromě toho uvedl, že vnitrostátní ustanovení, které spadá do působnosti směrnice 2008/115, zahrnuje rovněž uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny a musí být v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně základních práv zakotvených v Listině¹⁹.

57. Článek 52 odst. 1 Listiny stanoví, že každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod při dodržení zásady proporcionality. Pokud tato Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že smysl a rozsah těchto práv jsou stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva, přičemž toto ustanovení upřesňuje, že unijní právo může poskytovat širší ochranu. Pro účely výkladu článku 6 Listiny je tedy třeba zohlednit článek 5 EÚLP jakožto minimální úroveň ochrany²⁰.

58. Podle Evropského soudu pro lidská práva musí být každé zbavení svobody zákonné nejen v tom smyslu, že musí mít právní základ ve vnitrostátním zákonu, ale také v tom smyslu, že tato zákonnost souvisí s kvalitativní stránkou zákona, což znamená, že vnitrostátní zákon umožňující zbavení svobody musí být při svém uplatňování dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole²¹.

59. Na základě těchto zjištění mohu uvést následující poznámky.

60. Členský stát, který usiluje o přemístění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země do jiného členského státu, kde již jeho pobyt není neoprávněný, nesporně přispívá nejen k prosazování cílů směrnice 2008/115, ale i cílů azylové a přistěhovalecké politiky Evropské unie obecně.

61. Dále je třeba zkoumat, zda dotčený členský stát dodržuje základní práva dotčeného státního příslušníka třetí země. Vzhledem k tomu, že cílem článku 15 směrnice 2008/115, třebaže se v projednávané věci nepoužije, jak již bylo uvedeno, je zohlednění a začlenění judikatury Štrasburského soudu týkající se článku 5 EÚLP, který představuje funkční ekvivalent článku 6 Listiny²², lze z tohoto ustanovení čerpat jako ze zdroje inspirace, jelikož článek 15 směrnice 2008/115 chrání základní práva a zájmy zajištěných osob²³.

62. Zajištění může být použito pouze pro účely řízení o přemístění do jiného členského státu. Zajištění by mělo být použito pouze jako poslední možnost, to znamená uplatňováno v případě, že hrozí nebezpečí skrývání se nebo se dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá řízení o přemístění nebo jej jinak ztěžuje. Kromě toho jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

63. Z toho plyne, že zajištění může být nařízeno pouze případ od případu a pouze na základě konkrétního chování dotčené osoby.

64. Mimoto musí být nařízeno správními nebo soudními orgány písemně s uvedením věcných a právních důvodů a musí být stanoven soudní přezkum. Zajištění musí být pravidelně přezkoumáváno a v případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

19 – Viz moje stanovisko ve věci JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:307, bod 45).

20 – Viz moje stanovisko ve věci JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:307, bod 46).

21 – V tomto smyslu viz ESLP, 21. října 2013, *Del Río Prada v. Španělsko* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, bod 125).

22 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 43). Viz také můj názor ve věci *Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, bod 2, včetně poznámky pod čarou č. 3).

23 – Je třeba zdůraznit, že v žádném případě nejde o v podstatě analogické použití článku 15 směrnice 2008/115. V tomto případě se spíše jedná o využití vyvážení zájmů státu (navrácení/vyhoštění), které provedl unijní normotvůrce, se základními právy státního příslušníka třetí země.

65. Je na předkládajícím soudu, aby posoudil slučitelnost dotčených vnitrostátních ustanovení se základními právy podle Listiny ve spojení s EÚLP, a to včetně výše uvedené judikatury.

66. Pokud předkládající soud určí, že tyto zásady byly dodrženy, pak bylo zajištění zákonné v rozsahu, v němž mu směrnice 2008/115 nebránila.

Závěry

67. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázku položenou Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„Články 3, 4, 6 a 15 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 nebrání členskému státu, aby na základě vnitrostátního práva zajistil neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který požívá mezinárodní ochrany v jiném členském státě, je-li cílem tohoto zajištění přemístit dotčeného státního příslušníka třetí země do tohoto jiného členského státu a bylo-li tomuto státnímu příslušníkovi nařízeno, aby bezodkladně vycestoval na území tohoto jiného členského státu, aniž však v jeho věci bylo vydáno rozhodnutí o navracení ve smyslu směrnice 2008/115, pokud jsou dodrženy články 6 a 52 Listiny základních práv Evropské unie, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.“