

NÁZOR GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

JÁNA MAZÁKA

ze dne 26. října 2011¹

1. Stejně jako ve věci, v níž byl vydán rozsudek El Dridi², se Soudní dvůr při zkoumání předběžné otázky, kterou pokládá cour d'appel de Paris (Odvolací soud v Paříži, Francie), zaměřil na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí³, a to v kontextu vnitrostátního trestního práva.

2. Odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku bude v projednávané věci předkládajícímu soudu užitečná při posuzování, zda zbavení osobní svobody A. Achughbabiana, státního příslušníka třetí země, z důvodu jeho neoprávněného pobytu ve Francii bylo v souladu s právem.

3. Na základě informací obsažených v předkládacím rozhodnutí a ve spise poskytnutém Soudnímu dvoru předkládajícím

soudem lze situaci A. Achughbabiana shrnout následovně:

– dne 9. dubna 2008 vstoupil na území Francie;

– dne 28. listopadu 2008 Office français de protection des réfugiés et apatrides (Francouzský úřad na ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti) zamítl jeho žádost o povolení k pobytu v rámci azylu;

– dne 27. ledna 2009 prefekt departmentu Val-d'Oise rozhodl, že se jeho žádost o vydání povolení k pobytu zamítá, a uložil mu povinnost opustit francouzské území ve lhůtě jednoho měsíce od doručení předmětného rozhodnutí;

– dne 24. června 2011 byl legitimován a zadržen pro podezření ze spáchání trestného činu neoprávněného pobytu podle článku L. 621-1 zákona o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dále jen „CESEDA“);

– dne 25. června 2011 vůči němu vydal prefekt departmentu Val-de-Marne rozhodnutí o vrácení na hranici a rozhodnutí

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Rozsudek ze dne 28. dubna 2011 (C-61/11 PPU, Sb. rozh. s. I-3015).

3 — Úř. věst. L 348, s. 98.

o zajištění, načež byl umístěn do zajišťovacího zařízení;

- soudce příslušný pro rozhodování ve věcech zbavení svobody a vazby (*juge des libertés et de la détention*) při *tribunal de grande instance de Créteil* (Soud prvního stupně v Créteil) zamítl námitky neplatnosti řízení uplatněné *in limine litis* jeho právním zástupcem, s tím, že jeden z uplatněných důvodů vycházel z neplatnosti zadržení z hlediska rozsudku *El Dridi*⁴, a dne 27. června 2011 povolil prodloužení jeho zajištění;
- dne 28. června 2011 podal jeho právní poradce ke *cour d'appel de Paris* odvolání proti usnesení *tribunal de grande instance de Créteil* na základě několika důvodů, přičemž jeden z nich opět vycházel z neplatnosti zadržení z hlediska rozsudku *El Dridi*⁵.

4. Za těchto okolností *cour d'appel de Paris* dne 29. června 2011 ukončil zajištění A. Achughbabiana, a to poté, co rozhodl o položení následující předběžné otázky Soudnímu dvoru:

„Brání směrnice 2008/115[...] s ohledem na svou působnost takové vnitrostátní právní úpravě, jako je článek L. 621-1 [CESEDA], podle níž se státnímu příslušníkovi třetí země uloží trest odnětí svobody již z toho důvodu, že neoprávněně vstoupil na státní území nebo tam neoprávněně pobývá?“

4 — Uvedený v poznámce pod čarou 2.

5 — Uvedený v poznámce pod čarou 2.

5. Soudní dvůr dospěl k závěru, že je nezbytné, aby francouzské soudy obdržely odpověď na položenou otázku v co nejkratší době, neboť by tato odpověď mohla zabránit případně neoprávněnému zbavování svobody nebo zkrátit jeho dobu trvání, a na základě toho rozhodl vyhovět žádosti předkládajícího soudu o projednání věci ve zrychleném řízení podle článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a článku 104a jednacího řádu Soudního dvora.

6. A. Achughbabian, německá, estonská a francouzská vláda a Evropská komise předložili Soudnímu dvoru písemná vyjádření.

7. Na jednání konaném dne 25. října 2011 byli zastoupeni A. Achughbabian, dánská, německá, estonská a francouzská vláda a Komise.

Právní rámec

Směrnice 2008/115

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

pravidel pro navrácení, vyhoštění, používání donucovacích opatření, zajištění a zákazy vstupu v případě státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členského státu, tedy pravidel, která mají sloužit jako základ pro účinnou návratovou politiku a mají respektovat základní práva.

9. V pátém a sedmnáctém bodě jejího odůvodnění se uvádí:

„(5) Tato směrnice by měla zavést průřezový soubor pravidel platných pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě.

[...]

(17) Se zajištěnými státními příslušníky třetích zemí by se mělo zacházet důstojně, za dodržování jejich základních práv a v souladu se zásadami lidskosti a s mezinárodním a vnitrostátním právem. Aniž je dotčeno počáteční zadržení donucovacími orgány, jež je upraveno vnitrostátními právními předpisy, mělo by se zajištění zpravidla vykonávat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.“

10. Článek 2 odst. 1 uvedené směrnice definuje její působnost takto:

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

11. Článek 6 odst. 1 téže směrnice stanoví, že „[čl]enské 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“.

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

„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.“

Francie zdržoval déle, než kolik činí doba schválená v jeho vízu, bude potrestán trestem odnětí svobody v trvání jednoho roku a peněžitým trestem ve výši 3 750 eur.

13. Článek 8 odst. 1 směrnice 2008/115, nadepsaný „Vyhoštění“, 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 poskytnutá podle článku 7 splněna“.

Soud dále může odsouzenému cizinci zakázat vstup nebo pobyt na území Francie na dobu nejdéle tří let. Zákaz pobytu má bez dalšího za následek vrácení odsouzeného na hranici, případech po odpykání trestu odnětí svobody.“

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

16. Ustanovení trestního řádu (code de procédure pénale) týkající se zadržení byla změněna zákonem č. 2011-392 ze dne 14. dubna 2011, který nabyl účinnost dne 1. června 2011. Článek 62 trestního řádu, ve znění účinném v rozhodné době, tedy zní následovně:

Vnitrostátní právní úprava

„Osoby, u nichž není dán žádný hodnověrný důvod pro podezření ze spáchání nebo z pokusu o spáchání trestného činu, mohou být zajištěny pouze na dobu nezbytně nutnou za účelem jejich výslechu, nikoli však na dobu delší 4 hodin.“

15. Článek L. 621-1 CESEDA stanoví:

„Cizinec, který vstoupil nebo pobýval na území Francie v rozporu s ustanoveními článků L. 211-1 a L. 311-1 nebo který se na území

Ukáže-li se v průběhu výslechu dané osoby, že jsou u ní dány hodnověrné důvody pro podezření ze spáchání nebo z pokusu o spáchání zločinu nebo přečinu, který se trestá trestem odnětí svobody, smí být tato osoba nadále zajišťována pro potřeby vyšetřujícího orgánu

pouze v rámci pravidel, jimiž se řídí zadržení. Její zadržení se jí oznamí za podmínek stanovených v článku 63.“

17. Článek 62-2 trestního řádu, ve znění účinném v rozhodné době, stanoví, že „[z]adržení je donucovací opatření, o němž rozhodne orgán služby kriminální a vyšetřovací policie pod dohledem soudního orgánu a jímž se osoba, která je na základě jednoho či více hodnověrných důvodů podezřelá ze spáchání nebo z pokusu o spáchání zločinu nebo přečinu, který se trestá trestem odnětí svobody, zajišťuje pro potřeby vyšetřujícího orgánu. [...]“.

Posouzení

18. Předběžná otázka položená předkládajícím soudem odráží situaci, která nastala ve Francii po vydání rozsudku El Dridi⁶, v němž Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2008/115 brání vnitrostátní právní úpravě, jež stanoví uložení trestu odnětí svobody neoprávněně pobývajícimu státnímu příslušníkovi třetí země již z pouhého důvodu, že v rozporu s příkazem k opuštění území členského státu v určité lhůtě setrvává na uvedeném území, aniž k tomu má legitimní

důvod. U francouzských soudů panují rozpory v otázce, zda tato zásada platí také pro trest odnětí svobody podle článku L. 621-1 CESEDA za neoprávněný vstup nebo pobyt cizince na území Francie. Kdyby tomu tak bylo, zadržení ve smyslu článku 62-2 trestního řádu, který stanoví, že podmínkou pro použití tohoto donucovacího opatření je podezření z trestného činu, za který lze uložit trest odnětí svobody, by bylo v případě článku L. 621-1 CESEDA vyloučeno.

19. Třebaže tato otázka vyvstala v rámci soudního přezkumu zbavení osobní svobody A. Achughbabiana zejména z důvodu jeho zadržení⁷, je třeba upřesnit, že samotné zadržení coby trestněprávní opatření, kterým dochází ke zbavení osobní svobody, a podmínky jeho použití nejsou předmětem posuzované předběžné otázky. Přesto jsem si vědom toho, že odpověď Soudního dvora by mohla mít

6 — Uvedený v poznámce pod čarou 2.

7 — Ve své odpovědi na žádost Soudního dvora o vysvětlení předkládající soud objasnil, že obecné soudy, a tím pádem i předkládající soud jsou strážci osobní svobody. Z tohoto důvodu jim přísluší přezkoumávat na základě uplatněných námitek celý postup zbavování svobody, jakož i to, zda legitimování policí a následné zadržení jsou v souladu s právem, pokud po zadržení bezprostředně následuje správní zajištění. Soudní spory týkající se správních rozhodnutí (rozhodnutí o vrácení na hranici nebo rozhodnutí o zajištění) naproti tomu spadají do pravomoci správních soudů.

vliv na možnost zadržovat osoby podezřelé ze spáchání trestného činu upraveného v článku L. 621-1 CESEDA.

20. Článek L. 621-1 CESEDA a směrnice 2008/115 mají jedno společné, a sice neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země na území členského státu. Tyto právní předpisy nicméně s touto skutečností spojují odlišné důsledky. Zatímco článek L. 621-1 CESEDA kvalifikuje uvedený skutek jako trestný čin, který se trestá odnětím svobody v trvání jednoho roku a peněžitým trestem ve výši 3 750 eur, směrnice 2008/115 upravuje zahájení správního řízení o navrácení, v jehož rámci musí být zaručeno, že omezit osobní svobodu dotčeného bude možné pouze za účelem přípravy jeho návratu nebo výkonu jeho vyhoštění, nemohou-li být účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.

21. Je třeba připustit, že francouzské právní předpisy upravují v případě neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země vedle trestněprávní sankce také správní řízení o navrácení. Dokladem toho je skutečnost, že se A. Achughbaban v současné době sám nachází v jedné z fází takového řízení, které upravuje CESEDA.

22. Předběžná otázka se však tohoto řízení jako takového netýká, a v rámci tohoto názoru se proto nebudu zabývat otázkou, zda správní řízení o navrácení, které je vedeno

s A. Achughbabanem na základě francouzských právních předpisů, splňuje požadavky vyplývající ze směrnice 2008/115. Nicméně je třeba poukázat na to, že Francie v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení nesplnila svou povinnost podle článku 20 směrnice 2008/115, tj. povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí. Jak vyplývá z písemného vyjádření francouzské vlády, směrnice 2008/115 byla do francouzského práva plně provedena až zákonem č. 2011-672 ze dne 16. června 2011 o přistěhovalectví, integraci a státní příslušnosti (loi n° 2011-672, du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité), který nabyl účinnosti dne 18. července 2011. Na znění článku L. 621-1 CESEDA, o který v projednávané věci jde, ale změny provedené uvedeným zákonem neměly žádný vliv.

23. S ohledem na zásadu, kterou Soudní dvůr vytyčil ve věci, v níž byl vydán rozsudek El Dridi, a podle které platí, že „bez ohledu na okolnost, že ani čl. 63 první pododstavec bod 3 písm. b) ES, což je ustanovení, které bylo převzato v čl. 79 odst. 2 písm. c) SFEU, ani směrnice 2008/115, která byla přijata zejména na základě tohoto ustanovení Smlouvy o ES, nevylučují trestní pravomoc členských států v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu, musí tyto státy upravit své právní předpisy v této oblasti tak, aby bylo zajištěno dodržování unijního práva, a uvedené státy zvláště nemohou

použít právní úpravu, byť v trestní oblasti, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku“⁸, jsem toho názoru, že k zodpovězení otázky položené v projednávané věci je třeba zjistit, zda trestání neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země na území členského státu trestem odnětí svobody může ohrozit dosažení cílů směrnice 2008/115, či nikoli.

může ohrozit dosažení takto definovaného cíle, chtěl bych hned zpočátku odmítnout argument estonské a francouzské vlády, podle nichž se směrnice 2008/115 použije až po přijetí rozhodnutí o navrácení.

24. S ohledem na znění druhého a dvacátého bodu odůvodnění a článku 1 směrnice 2008/115 je cíl této směrnice snadno určitelný. Je jím zavedení společných pravidel pro navrácení, vyhoštění, používání donucovacích opatření, zajištění a zákazy vstupu v případech státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členského státu, tedy pravidel, která mají sloužit jako základ pro účinnou návratovou politiku a mají respektovat základní práva.

25. Ještě než začnu zkoumat, zda takové ustanovení, jako je článek L. 621-1 CESEDA,

26. Pokud by měl být tento argument přijat, znamenalo by to, že směrnice 2008/115 ponechává členským státům možnost rozhodnout, zda a kdy přijmou rozhodnutí o navrácení, a tedy zda a kdy zahájí řízení o navrácení státního příslušníka třetí země pobývajícího neoprávněně na jejich území.

27. Uvedená směrnice však členským státům takový prostor pro uvážení neposkytuje. Naopak, mnohá ustanovení směrnice 2008/115 svědčí o tom, že záměrem této směrnice je uložit členským státům povinnost zahájit řízení o navrácení s každým státním příslušníkem třetí země, který na jejich území pobývá neoprávněně. Jedná se hlavně o čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, podle něhož členské státy vydají rozhodnutí o navrácení „každému státnímu příslušníkovi“⁹ třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území. Výjimky z této

8 — Uvedený v poznámce pod čarou 2 (body 54 a 55). Soudní dvůr tuto zásadu použil zcela nedávno ještě v rozsudku ze dne 21. července 2011, Kelly (C-104/10, Sb. rozh. s. I-6813, bod 35).

9 — Uvozovky doplnil autor tohoto názoru.

povinnosti jsou výslovně uvedeny v odstavcích 2 až 5 téhož článku směrnice 2008/115.

ohrozit dosažení cílů směrnice 2008/115, či nikoli, je třeba se zaměřit na řízení o navrácení upravené směrnicí 2008/115¹⁰.

28. Uvedené povinnosti, tj. povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení, odpovídá právo státního příslušníka třetí země, který na území členského státu pobývá neoprávněně, aby stát takto jednal. Z toho vyplývá, že směrnice 2008/115 přiznává každému státnímu příslušníkovi třetí země, který na území členského státu pobývá neoprávněně, právo na to, aby dotýčný členský stát vydal rozhodnutí o navrácení, kterým se zahajuje řízení o navrácení, jehož cílem je ukončit neoprávněný pobyt a v jehož rámci smí být osobní svoboda dotýčného omezena jen za účelem přípravy jeho návratu nebo výkonu jeho vyhoštění, nemohou-li být účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.

30. Uvedená směrnice upravuje použití donucovacích opatření, jimiž má být zajištěno dosažení jejího cíle, kterým je výkon rozhodnutí o navrácení. Jak jsem již uvedl ve svém názoru ve věci, v níž byl vydán rozsudek El Dridi¹¹, směrnice 2008/115 neobsahuje taxativní výčet uvedených opatření. S ohledem na individualitu (jedinečnost) každého řízení o navrácení by to ani nebylo možné.

31. Trest odnětí svobody je nesporně donucovacím opatřením. Zároveň je však zřejmé, že se nejedná o opatření, které by přispívalo k výkonu rozhodnutí o navrácení, a tím k dosažení cíle směrnice 2008/115. Právě naopak, trest odnětí svobody stanovený v případě neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země (jak jsem již uvedl v bodě 25 tohoto názoru, jedná o stav, s nímž směrnice 2008/115 spojuje povinnost zahájit řízení

29. Vráťím-li se k základnímu problému, tj. posoudit, zda trestání neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země na území členského státu trestem odnětí svobody může

10 — Jednotlivé etapy řízení o navrácení a pořadí, v jakém probíhají, byly velmi podrobně popsány v bodech 34 až 40 rozsudku El Dridi (uvedený v poznámce pod čarou 2).

11 — Názor ze dne 1. dubna 2011 (bod 32).

o navrácení) výkonu rozhodnutí o navrácení objektivně brání, byť jen dočasně.

dotyčného po dobu nezbytně nutnou k ověření, zda jsou splněny podmínky pro přijetí rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, je obecně vyloučené. V tomto ohledu se ztotožňuji s názorem francouzské vlády, že takovéto omezení může být v mnohých případech nezbytné¹² a v souladu se sedmnáctým bodem odůvodnění směrnice 2008/115 spadá do působnosti vnitrostátních právních předpisů členských států. Uvedené omezení osobní svobody však nemůže být založeno na takovém ustanovení, jako je článek L. 621-1 CESEDA.

32. Francouzská vláda v tomto ohledu upozorňuje na oběžníky ministra spravedlnosti z 21. února 2006 a 12. května 2011, které státním zástupcům doporučují podávat obžalobu pro neoprávněný vstup a pobyt jen na cizince, kteří se dopustili i dalšího deliktu nebo zločinu, a ostatní věci odkládat zejména proto, aby mohlo být případně vedeno správní řízení o vyhoštění. Ze statistických údajů, které byly rovněž poskytnuty francouzskou vládou, však vyplývá, že navzdory těmto pokynům existuje celá řada případů, kdy došlo k odsouzení již na základě samotného článku L. 621-1 CESEDA.

34. V souladu s výše uvedeným se domnívám, že by Soudní dvůr měl na předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem odpovědět tak, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se uloží trest odnětí svobody již z toho důvodu, že státní příslušník třetí země neoprávněně vstoupil na území dotyčného členského státu nebo tam neoprávněně pobývá.

33. Rád bych nicméně zdůraznil, že to neznamená, že omezování osobní svobody

12 — Mám jisté pochybnosti o tom, zda je nezbytné i v případě A. Achughbabiana. Vůči A. Achughbabianovi již totiž bylo vydáno rozhodnutí prefekta ze dne 27. ledna 2009, které lze podle mého názoru považovat za rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115.

Závěry

35. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžnou otázku, kterou mu položil cour d'appel de Paris, 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 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž se uloží trest odnětí svobody již z toho důvodu, že státní příslušník třetí země neoprávněně vstoupil na území dotyčného členského státu nebo tam neoprávněně pobývá.“