Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 16. července 2020[1]

Věc C-193/19

A
proti
Migrationsverket

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Přistěhovalecká politika – Úmluva k provedení Schengenské dohody – Článek 25 odst. 1 – Směrnice 2003/86/ES – Právo na sloučení rodiny – Podmínky vydání povolení k pobytu – Článek 5 odst. 2 – Povinnost předložit cestovní doklad – Vnitrostátní právní předpisy, které vyžadují, aby byla jednoznačně prokázána totožnost žadatele – Vnitrostátní praxe, která vyžaduje za tímto účelem předložení cestovního dokladu platného po dobu platnosti povolení k pobytu – Žádost o prodloužení povolení k pobytu podaná rodinným příslušníkem, který se již nachází v tuzemsku – Rodinný příslušník, o kterém je veden záznam pro účely odepření vstupu v Schengenském informačním systému – Zamítnutí prodloužení povolení k pobytu proto, že nebyla jednoznačně prokázána totožnost – Přípustnost“

I. Úvod

1. Může členský stát podmínit prodloužení povolení k pobytu vydaného státnímu příslušníkovi třetí země za účelem sloučení rodiny tím, že tento státní příslušník jednoznačně prokáže svou totožnost předložením cestovního dokladu platného po dobu platnosti povolení k pobytu?

2. To je podstatou předběžných otázek, které Soudnímu dvoru položil Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko).

3. Tyto otázky vyvstávají v rámci sporu mezi A, gambijským státním příslušníkem, a Migrationsverket (Úřad pro přistěhovalectví, Švédsko), kdy tento úřad zamítl prodloužení povolení k pobytu A z důvodu, že nebylo možné jednoznačně prokázat jeho totožnost. Toto rozhodnutí bylo přijato ve zvláštním kontextu, neboť o dotčeném byl veden záznam pro účely odepření vstupu v Schengenském informačním systému (SIS) norskými orgány z důvodu zejména několika vypůjčených totožností, které používal na základě padělaných cestovních dokladů.

4. Tato věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost vyjádřit se k povaze a dosahu požadavků, které stanoví unijní právo ohledně prokázání totožnosti státního příslušníka třetí země, který na území členského státu, kde se nachází, žádá o prodloužení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, v situaci, kdy je o něm veden záznam v SIS pro účely odepření přístupu do schengenského prostoru.

1 – Původní jazyk: francouzština.

5. Ve svém stanovisku zaprvé Soudnímu dvoru navrhnu, aby rozhodl, že čl. 25 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody [2], jehož výklad je žádán předkládajícím soudem, nebrání rozhodnutí, kterým smluvní stát [3] prodlouží povolení k pobytu státního příslušníka třetí země, o němž je veden záznam pro účely odepření přístupu v SIS, i přesto, že nemůže být jednoznačně prokázána jeho totožnost. Uvedu nicméně důvody, proč takovému rozhodnutí musí předcházet konzultace se smluvním státem, který pořídil záznam o této osobě, a proč takové rozhodnutí musí vycházet ze závažného důvodu.

6. Zadruhé ve svém stanovisku – a abych poskytl užitečnou odpověď předkládajícímu soudu – Soudnímu dvoru navrhnu, aby rozhodl o ustanoveních stanovených směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [4].

7. Nejprve vysvětlím, že podmínky stanovené v čl. 5 odst. 2 této směrnice nebrání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou předpisy dotčené v projednávané věci, které za účelem posouzení žádosti o povolení k pobytu vyžadují, aby státní příslušník třetí země jednoznačně prokázal svou totožnost tím, že přiloží ověřený opis cestovního dokladu platného po dobu požadovaného povolení k pobytu. Poté zaměřím svůj přezkum na dodržení dvou zásad, kterými se řídí přezkum žádosti o sloučení rodiny ve smyslu směrnice 2003/86, a sice zásady individualizovaného posouzení žádosti a zásady zaručení práva na respektování rodinného života dotčeného rodinného příslušníka. Nakonec dospěji k závěru, že v případě, že tento rodinný příslušník nepřiloží ke své žádosti požadovaný cestovní doklad, nemůže příslušný vnitrostátní orgán tuto žádost zamítnout na základě tohoto jediného důvodu. Vysvětlím, že tento orgán je především povinen provést individualizované posouzení žádosti s přihlédnutím zejména k důvodům, proč tento doklad nelze předložit, a ke spolupráci dotyčného rodinného příslušníka za účelem jednoznačného prokázání jeho totožnosti jakýmkoli jiným vhodným prostředkem.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2003/86

8. Směrnice 2003/86 stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.

9. V rámci kapitoly III této směrnice týkající se podání a posouzení žádostí o povolení k pobytu čl. 5 odst. 1 až 3 stanoví:

„1. Členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá u příslušných orgánů dotyčného členského státu osoba usilující o sloučení rodiny[[5]], nebo rodinný příslušník nebo příslušníci.

2. K žádosti se připojí doklady potvrzující rodinné vztahy a dodržení podmínek stanovených v článcích 4 a 6 a popřípadě v článcích 7 a 8, jakož i ověřené opisy cestovních dokladů rodinných příslušníků.

2 – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu, která vstoupila v platnost dne 26. března 1995 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 3) (dále jen „ÚPSD“).

3 – Používám zde výraz použitý Soudním dvorem v rozsudku ze dne 16. ledna 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

5 – Podle čl. 2 písm. c) uvedené směrnice je „osoba usilující o sloučení rodiny“ definována jako „státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování“.

V případě potřeby mohou členské státy pro účely získání důkazu o existenci rodinných vztahů vést pohovory s osobou usilující o sloučení rodiny a jejími rodinnými příslušníky a provádět další šetření, která budou považovat za nezbytná.

[…]

3. Žádost se podává a posuzuje, zatímco se rodinní příslušníci zdržují mimo území členského státu, ve kterém pobývá osoba usilující o sloučení rodiny.

Odchylně od výše uvedeného může členský stát za vhodných okolností přijmout žádost podanou v okamžiku, kdy již rodinní příslušníci pobývají na jeho území.“

10. V rámci kapitoly VII směrnice 2003/86 týkající se sankcí a opravných prostředků čl. 16 odst. 2 a 4 stanoví:

„2. Členské státy mohou též zamítnout žádost o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny nebo odejmout povolení k pobytu některému rodinnému příslušníkovi či zamítnout prodloužení jeho doby platnosti, pokud se zjistí, že:

a) byly použity nepravdivé nebo zavádějící informace nebo padělané či pozměněné doklady nebo že byl spáchán podvod nebo byly použity jiné nezákonné prostředky;

[…]

4. Členské státy mohou provádět zvláštní kontroly a inspekce, pokud existuje důvodné podezření z podvodu nebo účelového manželství, partnerství či osvojení stanovených v odstavci 2. Zvláštní kontroly mohou být rovněž prováděny v případě prodloužení doby platnosti povolení k pobytu rodinných příslušníků.“

11. Konečně článek 17 směrnice 2003/86 zní následovně:

„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vztahů se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“

2. Schengenské acquis

a) ÚPSD

12. Článek 25 ÚPSD, ve znění nařízení (EU) č. 265/2010[6], stanoví:

„1. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu, provede příslušný orgán systematické vyhledávání v [SIS]. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu cizinci, který má záznam za účelem odepření vstupu, konzultuje věc předem s členským státem, který záznam pořídil, a přihlíží k jeho zájmům; v takových případech se povolení k pobytu vydá pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků.

Je-li povolení k pobytu vydáno, členský stát, který záznam pořídil, jej zruší, ale může dotčeného cizince zapsat do svého vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

[…]

2. Vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje smluvní strana, která záznam pořídila, smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu.

Není-li povolení k pobytu odňato, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

[…]“

13. Článek 96 ÚPSD zní následovně:

„1. Údaje týkající se cizinců, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu, jsou zařazeny na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých příslušnými správními orgány a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy.

2. Rozhodnutí se mohou zakládat na tom, že přítomnost cizince na území smluvní strany představuje ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu.

Tato situace nastane zejména v případě

a) cizince, který byl odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku;

[…]

3. Rozhodnutí se mohou rovněž zakládat na skutečnosti, že cizinec byl vyhoštěn, navrácen nebo vypovězen, přičemž tato opatření nebyla odložena ani zrušena, obsahují zákaz vstupu, případně pobytu a zakládají se na porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců.“

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 25. března 2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem (Úř. věst. 2010, L 85, s. 1). Posléze byl článek 25 ÚPSD zrušen a nahrazen články 27 až 30 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1861 ze dne 28. listopadu 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol, o změně Úmluvy k provedení Schengenské dohody a o změně a zrušení nařízení (ES) č. 1987/2006 (Úř. věst. 2018, L 312, s. 14).

14. Článek 134 ÚPSD stanoví:

„Ustanovení této úmluvy se uplatňují, pouze pokud jsou slučitelná s právem [Unie].“

b) Nařízení (ES) č. 562/2006

15. Článek 5 odst. 1 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)[7], ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013[8], stanoví.

„Pro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

a) mají platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice […];

[…]

d) nejsou osobami vedenými v SIS, jimž má být odepřen vstup,

e) nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.“

B. Švédské právo

16. Utlänningslagen (zákon o cizincích) ze dne 29. září 2005[9] v kapitole 2 článku 1 stanoví:

„Cizinec, který vstoupí do Švédska nebo zde pobývá, musí mít cestovní pas.“

17. Kapitola 5 článek 3 tohoto zákona stanoví:

„Povolení k pobytu se s výhradou ustanovení článků 17 až 17 b vydá:

1. každému cizímu státnímu příslušníkovi, jehož manžel/manželka nebo partner/partnerka, který/která s ním žije ve společné domácnosti, má pobyt ve Švédsku nebo mu/jí byl vydáno povolení k pobytu ve Švédsku,

[…]“

7 – Úř. věst. 2006, L 105, s. 1.

8 – Úř. věst. 2013, L 182, s. 1, dále jen „SHK“. Toto nařízení bylo zrušeno s účinností k 12. dubnu 2016 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1). Předkládací rozhodnutí neupřesňuje datum, kdy dotyčný podal svou žádost o prodloužení povolení k pobytu, takže existuje pochybnost ohledně nařízení použitelného *ratione temporis*. V tomto stanovisku přezkoumám ustanovení stanovená v SHK ve znění nařízení č. 562/2006, v pozměněném znění, jelikož předkládající soud odkazuje výslovně na toto nařízení ve svém předkládacím rozhodnutí. Je nicméně třeba upřesnit, že čl. 5 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení, o jehož výklad je zde žádáno, je obsažen v totožném znění v čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení 2016/399.

9 – SFS 2005, č. 716.

18. Kapitola 5 čl. 16 první pododstavec uvedeného zákona stanoví:

„Cizinec, kterému bylo na základě článku 8 uděleno dočasné povolení k pobytu z důvodu rodinných vztahů, může získat nové dočasné nebo trvalé povolení k pobytu z tohoto důvodu pouze tehdy, když dotčené vztahy stále přetrvávají."

19. Kapitola 5 čl. 17a první a druhý pododstavec zákona o cizincích stanoví:

„V případech uvedených v článku 3 lze vydání povolení k pobytu odmítnout:

1. jestliže byly úmyslně poskytnuty nepravdivé informace nebo úmyslně zamlčeny okolností, které byly významné pro získání povolení k pobytu; [nebo]

2. v případě osvojení cizince nebo manželství či nesezdaného soužití s cizincem pouze za účelem, aby měl tento cizinec právo na pobyt; nebo

3. jestliže cizinec představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost.

Vydání povolení k pobytu lze rovněž odmítnout v situacích uvedených v čl. 3 prvním pododstavci bodě 1 a bodě 2 písm. b), pokud:

1. manželé nebo partneři spolu nežijí ve svazku nebo nemají v úmyslu spolu žít ve svazku; [nebo]

2. osoba, ve vztahu k níž je dovoláván vztah, nebo cizinec, který žádá o povolení k pobytu, je již v manželském svazku nebo žije v nesezdaném soužití s jinou osobou; nebo

3. některý z manželů nebo partnerů je mladší 18 let."

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

20. A je gambijský státní příslušník [10], který žije ve Švédsku. Získal dočasné povolení k pobytu za účelem sloučení se svou manželkou švédské státní příslušnosti k datu, které není v předkládacím rozhodnutí upřesněno. Této žádosti bylo vyhověno před vstupem dotyčného do Švédska. Předkládající soud zdůrazňuje, že je možné se rozumně domnívat, že v daném okamžiku se příslušné vnitrostátní orgány domnívaly, že totožnost dotyčného byla prokázána a že jeho cestovní doklad splňoval požadavky stanovené švédskými právními předpisy.

A. Přezkum žádosti o prodloužení povolení k pobytu Úřadem pro přistěhovalectví

21. A podal u Úřadu pro přistěhovalectví žádost o prodloužení svého povolení k pobytu k datu, které není v předkládacím rozhodnutí upřesněno. Podle předkládajícího soudu Úřad pro přistěhovalectví tuto žádost zamítl (dále jen „sporné rozhodnutí") mimo jiné z důvodu, že nebyla prokázána totožnost žadatele [11].

10 – Gambijští státní příslušníci musí mít při překročení vnějších hranic členských států vízum v souladu s čl. 1 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

11 – Předkládací rozhodnutí neuvádí datum, kdy bylo sporné rozhodnutí vydáno.

22. Při posuzování této žádosti byl Úřad pro přistěhovalectví informován norskou policií o tom, že dotyčný používal v Norsku několik vypůjčených totožností, a sice nejprve totožnost B, gambijské státní příslušnosti, narozeného dne 18. srpna 1975 (podle padělaného cestovního dokladu), poté totožnost C, žadatele o azyl bez dokladů, narozeného dne 12. prosince 1982, a konečně totožnost D, narozeného dne 8. srpna 1980, gambijské státní příslušnosti (podle jiného cestovního dokladu nalezeného při domovní prohlídce). Pod touto totožností byl dotyčný odsouzen k trestu odnětí svobody o délce 120 dní v Norsku z důvodu spáchání trestného činu držení a prodeje psychotropních látek (kokain). Rovněž pod touto totožností byl dotyčný vyhoštěn z norského území současně s definitivním zákazem vstupu a byl o něm učiněn záznam do SIS. V tomto systém je dotyčný uveden pod jménem D, narozený dne 8. srpna 1980 a gambijské státní příslušnosti.

23. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že žádost o povolení k pobytu, která byla posuzována švédskými orgány, podal dotyčný pod touto totožností v době, kdy se nacházel v Dakaru (Senegal). Tato žádost byla zamítnuta, neboť se opírala o účelové manželství.

B. Žaloba podaná před předkládajícím soudem

24. Ve svém předkládacím rozhodnutí se Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách přistěhovalectví) zamýšlí nad tím, jaké požadavky stanoví unijní právo na prokazování totožnosti státního příslušníka třetí země, který podal v době, kdy se již nacházel v tuzemsku, žádost o povolení k pobytu, která se nezakládá ani na potřebě ochrany, ani na humanitárních důvodech.

25. Na prvním místě předkládající soud vysvětluje, že v souladu se švédskými právními předpisy vydání takového povolení k pobytu předpokládá, že je jednoznačně prokázána totožnost státního příslušníka třetí země, což v praxi znamená předložení cestovního dokladu platného po dobu trvání povolení k pobytu. Zákon o cizincích neobsahuje jiné povinnosti než povinnost mít cestovní doklad. Předkládající soud nicméně zdůrazňuje, že existuje výjimka z tohoto pravidla ohledně žádostí podaných státními příslušníky třetích zemí, jejichž země původu nevydává přijatelné doklady osvědčující osobní stav.

26. Na druhém místě předkládající soud odkazuje na vnitrostátní judikaturu, aby dokreslil pochybnosti spojené s výkladem unijního práva.

27. Zaprvé Migrationsöverdomstolen (Vrchní soud v otázkách přistěhovalectví, Švédsko) v rozsudku č. MIG 2011:11 ze dne 12. května 2011 rozhodl, že ohledně vydávání povolení k pobytu na dobu určitou, založeného na vztahu ke Švédskému království (například za účelem sloučení rodiny nebo za účelem studia a výkonu práce) je nutné vyžadovat, aby byla jednoznačně prokázána totožnost státního příslušníka třetí země proto, aby byly splněny závazky stanovené v rámci ÚPSD a SHK.

28. Zadruhé Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem ve Stockholmu rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko) rozhodl, že ustanovení stanovená v článku 16 f lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (zákon o dočasných omezeních možnosti získat povolení k pobytu ve Švédsku) [12] ze dne 22. června 2016 jsou v rozporu s ustanoveními ÚPSD a SHK, jelikož umožňují vydání povolení k pobytu, i když není jasná totožnost státního příslušníka třetí země a dotyčný nemůže věrohodně prokázat jím uvedenou totožnost.

12 – SFS 2016, č. 752, dále jen „zákon o dočasných omezeních“.

29. Zatřetí a konečně předkládající soud uvádí rozhodnutí Migrationsöverdomstolen (Vrchní soud v otázkách přistěhovalectví), podle kterého se zásady stanovené v jeho rozsudku č. MIG 2011:11 ze dne 12. května 2011 týkají pouze žádostí o povolení k pobytu podaných státními příslušníky třetí země, pokud se nacházejí mimo schengenský prostor. Kromě toho zrušil rozsudek Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem ve Stockholmu rozhodující v otázkách přistěhovalectví) citovaný v předchozím bodě tohoto stanoviska a umožnil nižší důkazní úroveň stanovenou v článku 16 f zákona o dočasných omezeních. Je tak možné vydat povolení k pobytu za účelem studia vyššího sekundárního vzdělání státnímu příslušníkovi třetí země, který se již nachází v tuzemsku, i když jeho totožnost není jednoznačná a nemůže věrohodně prokázat jím uvedenou totožnost.

30. V tomto kontextu si předkládající soud klade otázku, zda unijní právo a zejména ustanovení ÚPSD a SHK vyžadují, aby státní příslušník třetí země prokázal jednoznačně svou totožnost, podává-li v době, kdy se nachází v tuzemsku, žádost o povolení k pobytu, která se nezakládá ani na potřebě ochrany, ani na humanitárních důvodech.

C. Předběžné otázky

31. Vzhledem k výše uvedeným úvahám se Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání ustanovení [ÚPSD], zejména ustanovení o systematickém vyhledávání v [SIS], a [SHK], a především v nich uložená povinnost být držitelem platného cestovního dokladu, vydání povolení k pobytu na základě žádosti podané ve Švédsku, která se nezakládá ani na potřebě ochrany, ani na humanitárních důvodech, pokud není jednoznačně prokázána totožnost osoby, která žádost podala?

2) Je-li tomu tak, může stanovit výjimku z prokázání totožnosti vnitrostátní právní úprava nebo judikatura?

3) Je-li odpověď na [druhou otázku] záporná, jaké výjimky případně povoluje unijní právo?“

32. Písemná vyjádření předložily A, Úřad pro přistěhovalectví, švédská, nizozemská a polská vláda a Evropská komise.

33. V návaznosti na zrušení jednání stanoveného na 18. března 2020 bylo rozhodnuto se souhlasem soudce zpravodaje, že budou na základě čl. 62 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora vypracovány otázky, na které A, Úřad pro přistěhovalectví, jakož i švédská vláda a Komise písemně odpověděly ve stanovené lhůtě.

IV. Analýza

34. Před přezkumem předběžných otázek považuji za užitečné učinit úvodní poznámky.

A. Úvodní poznámky

35. První poznámka se týká předmětu předběžných otázek položených předkládajícím soudem.

36. Podstatou první otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda ustanovení ÚPSD nebo SHK brání členskému státu, aby vydal státnímu příslušníkovi třetí země, který požádá na území členského státu, na kterém se nachází, o povolení k pobytu, které se nezakládá ani na potřebě ochrany, ani na humanitárních důvodech, pokud jednoznačně neprokáže svou totožnost. Předkládající soud se případně táže, v jakém rozsahu se členský stát může odchýlit od zásady, podle kterého musí být totožnost prokázána (druhá otázka), a zda unijní právo může povolit výjimky z této zásady (třetí otázka).

37. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, tyto otázky jsou předmětem diskuse v judikatuře ve Švédsku. Je totiž zajímavé uvést, že se tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce silně podobá žádosti podané dne 10. srpna 2018 Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Göteborgu rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko), která byla o několik týdnů později vzata zpět [13]. Tato žádost se v podstatě týkala souladu ustanovení stanovených v článku 16 f zákona o dočasných požadavcích, která zmírňují požadavky týkající se prokázání totožnosti státního příslušníka třetí země, který hodlá studovat vyšší sekundární vzdělání, ve znění uvedeném v bodech 28 a 29 tohoto stanoviska [14], s ÚPSD a SHK.

38. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se sice odlišuje od předchozí žádosti, neboť se týká přípustnosti obecného pravidla, které naopak ukládá, aby byla totožnost žadatele o povolení k pobytu jednoznačně prokázána v praxi tím, že bude předložen cestovní doklad platný po dobu povolení k pobytu. Nicméně obě tyto věci se týkají výkladu relevantních ustanovení unijního práva ohledně důkazní úrovně vyžadované za účelem prokázání totožnosti státního příslušníka třetí země, který podá na území členského státu, na kterém pobývá, žádost o povolení k pobytu (věc C-526/18) nebo o jeho prodloužení (věc C-193/19).

39. Nad rámec kontextu, jehož součástí je projednávaná věc, připomínám, že v souladu s ustálenou judikaturou není úlohou Soudního dvora vydávat konzultativní stanoviska k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale vykládat unijní normu za účelem reakce na potřebu skutečného vyřešení sporu [15]. Můj přezkum se proto bude soustředit na situaci státního příslušníka třetí země, o němž je, stejně jako o A, uveden záznam v SIS pro účely odepření vstupu do schengenského prostoru, a který žádá o prodloužení svého povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny.

40. Druhá poznámka se týká dosahu objasnění poskytnutých předkládajícím soudem a odpovědí zúčastněných stran na otázky položené Soudním dvorem.

41. Z těchto objasnění a z těchto odpovědí vyplývá, že osobní situace A a zejména rodinné vztahy, které má A ve Švédsku, se do značné míry vyvinuly po přijetí sporného rozhodnutí. Vzhledem k rozdělení úkolů mezi Soudní dvůr a předkládající soud považuji za dané pro účely stanoviska, že A v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí žádal o prodloužení svého povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny se švédskou státní příslušnicí, jak je to výslovně konstatováno v předkládacím rozhodnutí, aniž to některý z účastníků řízení zpochybnil. Považuji rovněž za dané, že v rámci posouzení této žádosti Úřad pro přistěhovalectví rovněž zohlednil skutečnost, že A je otcem dvou norských dětí a je v kontaktu s matkou těchto dětí, norské státní příslušnosti, s tím, že všichni pobývají ve Švédsku.

13 – Usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 23. října 2018 o vyškrtnutí věci AA (C-526/18, nezveřejněné, EU:C:2018:894).

14 – Otázky byly následující: „1. Brání ustanovení [ÚPSD] nebo SHK takovým vnitrostátním pravidlům, jako jsou pravidla uvedená v článku 16 f zákona [o dočasných omezeních], jež stanoví, že povolení k pobytu pro účely studia vyššího sekundárního vzdělávání lze vydat státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází v této zemi, i tehdy, je-li totožnost cizince nejistá a cizinec nemůže věrohodně prokázat jím uvedenou totožnost? 2. Je-li třeba mít v takové situaci za to, že schengenské *acquis* obsahuje požadavek na jednoznačné prokázání totožnosti nebo na to, aby tato byla věrohodně prokázána, lze ustanovení 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. 2008, L 348, s. 98)] nebo jiného nástroje unijního práva vykládat v tom smyslu, že připouštějí odchylku od uvedeného požadavku v oblasti totožnosti?“

15 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 28 a citovaná judikatura).

42. Z uvedených objasnění a uvedených odpovědí rovněž vyplývá, že v rámci sporného rozhodnutí nebyl první rodinný vztah pocházející ze sňatku se švédskou státní příslušnicí považován za opravdový. Ohledně druhého vztahu mezi A a jeho dětmi a jejich matkou se zdá, že nebyl považován za skutečný, takže neexistovala žádná překážka pro vyhoštění dotyčného ze švédského území[16]. Z těchto písemností rovněž vyplývá, že po přijetí sporného rozhodnutí se A se švédskou státní příslušnicí rozvedl a že jeho děti, norské státní příslušnosti, opustily společně se svou matkou Švédsko a odcestovaly do Norska.

B. K předběžným otázkám

43. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda unijní právo, a zejména čl. 25 odst. 1 ÚPSD, jakož i čl. 5 odst. 1 písm. a) SHK brání tomu, aby členský stát vydal státnímu příslušníkovi třetí země povolení k pobytu, které se nezakládá ani na potřebě ochrany, ani na humanitárních důvodech, pokud žádá o toto povolení na území členského státu, na kterém se nachází, a neprokáže jednoznačně svou totožnost.

44. Jinými slovy a vzhledem ke skutečnostem sporu v původním řízení, je otázkou, zda a případně v jakém rozsahu unijní právo ukládá státnímu příslušníkovi třetí země, který žádá o prodloužení svého povolení k pobytu vydaného za účelem sloučení rodiny, povinnost prokázat totožnost.

45. K tomu, aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, je třeba zaprvé přezkoumat rovněž to, zda členský stát může podmínit vydání takového povolení k pobytu předložením cestovního dokladu platného po dobu platnosti povolení k pobytu. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že švédské právní předpisy vyžadují předložení takového dokladu, který umožňuje jednoznačně prokázat totožnost žadatele.

46. Zadruhé stran žádosti o povolení k pobytu na základě sloučení rodiny je třeba otázku rovněž posoudit s přihlédnutím ke směrnici 2003/86 a zejména k pravidlům a zásadám, jež tato směrnice stanoví ohledně prokázání totožnosti dotčeného rodinného příslušníka.

47. Dotčená situace zjevně spadá do působnosti ustanovení článku 25 ÚPSD, uvedených výslovně předkládajícím soudem v jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť A podal žádost o prodloužení povolení k pobytu, které mu bylo vydáno ve Švédsku za účelem sloučení rodiny, třebaže norské orgány o něm uvedly záznam za účelem odepření vstupu v SIS.

48. Je třeba nicméně rovněž zajistit harmonické uplatňování všech relevantních ustanovení unijního práva. Za tímto účelem musí podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí stanovené ÚPSD zohledňovat požadavky unijního práva. Jak ukazuje judikatura Soudního dvora, tato pravidla musí být navzájem v souladu[17]. Protokol, který začleňuje schengenské *acquis* do rámce Evropské unie, připojený k Amsterodamské smlouvě[18], tak ve třetím pododstavci své preambule stanoví, že „ustanovení schengenského *acquis* jsou použitelná jen v té míře, v jaké jsou slučitelná s právem Evropské unie“[19]. Článek 1 uvedeného protokolu upřesňuje, že posílenou spolupráci v oblasti schengenského *acquis* je

16 – Otázka, která je předložena Soudnímu dvoru, se netýká vyhoštění dotyčného ze švédského území. Při neexistenci jakékoli skutečné rodinné vazby a v případě podvodu by totiž bylo namístě uplatnit ustanovení směrnice 2008/115, neboť dotyčný by tedy „pobýval neoprávněně“ na území Unie ve smyslu čl. 3 odst. 2 této směrnice. Na základě tohoto ustanovení má státní příslušník třetí země „neoprávněný pobyt“ na území členského státu, pokud nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 SHK nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v tomto členském státě.

17 – Viz pro znázornění rozsudky ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, EU:C:2006:74), a ze dne 12. prosince 2019, E.P. (Ohrožení veřejného pořádku) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Tento soulad je rovněž znázorněn prováděcími předpisy, jako je prohlášení výkonného výboru zřízeného ÚPSD ze dne 18. dubna 1996 o vymezení pojmu cizinec (Úř. věst. 2000, L 239, s. 458), nebo dále prováděcího rozhodnutí Komise 2011/406/EU ze dne 1. července 2011, kterým se mění příručka SIRENE (Úř. věst. 2011, L 186, s. 1) (bod 4.7 přílohy).

18 – Úř. věst. 1997, C 340, s. 93.

19 – Tento protokol zde přebírá znění článku 134 ÚPSD.

třeba uskutečňovat v institucionálním a právním rámci Unie a při dodržování Smluv. Nařízení č. 265/2010 je rovněž jednoznačné, neboť ve svém bodě 8 odůvodnění stanoví, že by „jím neměla být dotčena povinnost členských států vydávat povolení k pobytu určitým kategoriím státních příslušníků třetích zemí stanovená jinými akty Unie, zejména směrnicí […] 2003/86“.

49. Dotčená věc se přitom týká podmínek, kterým členský stát může podřídit vydávání a zejména prodlužování povolení k pobytu, o něž žádá státní příslušník třetí země za účelem sloučení rodiny. Tato žádost o povolení k pobytu byla sice původně odůvodněna rodinnými vztahy A se švédskou státní příslušnicí, avšak následně byla tato žádost založena na rodinných vztazích A s norskou státní příslušnicí a s norskými dětmi tohoto páru.

50. Připomínám, že v souladu s ustálenou judikaturou má Soudní dvůr pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu všechny prvky výkladu vztahující se k unijnímu právu, které předkládajícímu soudu umožní posoudit slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva nebo vnitrostátní praxe s pravidly unijního práva pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena [20].

51. Úřad pro přistěhovalectví, jakož i švédská vláda ve svých odpovědích Soudnímu dvoru vysvětlují, že výklad směrnice 2004/38/ES [21] je irelevantní pro odpověď na otázku, zda A může být vydáno povolení k pobytu na základě dotčených vnitrostátních právních předpisů. Uvádějí, že tato směrnice byla do švédského práva provedena v jiné kapitole zákona o cizincích, a sice nikoli v kapitole 5, jejíž součástí jsou dotčené vnitrostátní právní předpisy, ale v kapitole 3 těchto předpisů, a týká se mimo jiné podmínek vydání nikoli povolení k pobytu, jako je tomu v projednávané věci, ale práva pobytu. Podle Úřadu pro přistěhovalectví se tedy ustanovení týkající se povolení k pobytu, o která jde v projednávané věci, vůbec netýkají směrnice 2004/38, což potvrzuje vnitrostátní judikatura.

52. Naproti tomu všichni zúčastnění s výjimkou A uvádějí, že při provedení směrnice 2003/86 do vnitrostátního právního řádu si Švédské království zvolilo možnost uplatňovat ustanovení stanovená v dotčených vnitrostátních právních předpisech na jakéhokoli jednotlivce, který pobývá ve Švédsku, bez ohledu na jeho státní příslušnost. Ve shodě s vyjádřením předloženým švédskou vládou tak předkládající soud připustil, že v situaci, ve které se dotyčný dovolává vztahů jak se švédskou státní příslušnicí, tak i s norskými státními příslušníky, kteří pobývají na švédském území, se ustanovení směrnice 2003/86 použijí na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně ve smyslu judikatury Soudního dvora [22].

53. S přihlédnutím k těmto skutečnostem je třeba posoudit předběžné otázky nejen s ohledem na relevantní ustanovení ÚPSD a SHK, ale i s ohledem na ustanovení směrnice 2003/86.

1. Podmínky vstupu státního příslušníka třetí země do schengenského prostoru stanovené v článku 5 SHK

54. Na základě čl. 1 druhého pododstavce SHK je předmětem SHK stanovit pravidla, kterými se řídí opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice schengenského prostoru [23].

20 – Viz usnesení ze dne 8. dubna 2020, Komise v. Polsko (C-791/19 R, EU:C:2020:277, bod 74 a citovaná judikatura).

21 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

22 – Rozsudek ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, body 35 až 37, jakož i citovaná judikatura).

23 – Ohledně článku 1 nařízení 2016/399 viz *per analogiam* rozsudek ze dne 5. února 2020, J. a další (Nalodění námořníků v přístavu v Rotterdamu) (C-341/18, EU:C:2020:76, bod 30 a citovaná judikatura).

55. Jestliže čl. 5 odst. 1 písm. a) SHK, na který odkazuje předkládající soud, stanoví povinnost státních příslušníků třetích zemí mít „platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice“, tato podmínka se použije na vstup a pobyt v schengenském prostoru, „které nepřesáhnou 90 dní“. Toto ustanovení tedy neupravuje situaci státního příslušníka třetí země, který se, stejně jako A, již nachází na území členského státu, v projednávané věci ve Švédsku, a jenž má povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny [24]. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se článek 5 SHK použije na státní příslušníky třetích států, kteří *a priori* nemají vztah k území Unie a ohledně nichž Soudní dvůr rozhodl, že nemají základní právo vstoupit nebo mít bydliště na území určitého státu [25].

56. Z těchto skutečností vyplývá, že čl. 5 odst. 1 písm. a) SHK není relevantním ustanovením použitelným na A a neumožňuje odpovědět na otázky předkládajícího soudu.

2. Podmínky vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, o němž je veden záznam v SIS za účelem odepření vstupu, stanovené v čl. 25 odst. 1 ÚPSD

57. Předkládající soud se rovněž zamýšlí nad tím, jak je třeba vykládat ustanovení čl. 25 odst. 1 ÚPSD.

58. Uvádím, že se toto ustanovení použije na situaci, ve které smluvní stát *hodlá vydat* povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země [26]. Vzhledem k tomu, že není tvrzen opak, se toto ustanovení podle mého názoru použije rovněž na případ žádosti o prodloužení povolení k pobytu, přičemž tato žádost je podána v době, kdy se státní příslušník třetí země již nachází na území smluvního státu. Článek 27 nařízení 2018/1861, který nahradil čl. 25 odst. 1 ÚPSD, používá ostatně výraz „[p]okud členský stát hodlá vydat nebo prodloužit povolení k pobytu“ [27].

59. Kromě toho není cílem čl. 25 odst. 1 ÚPSD vymezit zákonné podmínky vstupu do členského státu, které musí splnit státní příslušník třetí země, o němž je veden záznam za účelem odepření vstupu v SIS, aby získal požadované povolení k pobytu.

60. Toto ustanovení má výlučně za cíl stanovit mechanismus založený na součinnosti a soudržnosti smluvních států s cílem zabránit situacím, ve kterých současně existuje vůči témuž státnímu příslušníkovi třetí země záznam za účelem odepření vstupu v SIS provedený smluvním státem (dále jen „stát, který pořídil záznam“) a povolení k pobytu vydané jiným smluvním státem (dále jen „vydávající stát“). Uvedené ustanovení se podobá ustanovením článků 6 a 11 směrnice 2008/115 ve vzájemném spojení, jejichž cílem je zabránit za týchž podmínek situacím, kdy současně existuje vůči témuž státnímu příslušníkovi třetí země zákaz vstupu vydaný členským státem a povolení k pobytu vydané jiným členským státem.

61. Zaprvé čl. 25 odst. 1 první pododstavec ÚPSD stanoví povinnost systematické konzultace SIS před vydáním jakéhokoli povolení k pobytu. Tato povinnost, výslovně uvedená předkládajícím soudem v jeho otázce, byla zavedena nařízením č. 265/2010. Musí umožňovat jakémukoli smluvnímu státu, kterému je podána žádost o povolení k pobytu, seznámit se s existencí záznamu za účelem odepření pobytu v SIS, jehož předmětem je dotčený státní příslušník třetí země, ze strany jiného smluvního státu [28].

24 – Viz rozsudek ze dne 22. října 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 45).

25 – Viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 53).

26 – Naproti tomu čl. 25 odst. 2 ÚPSD se týká situace, ve které smluvní stát *hodlá odejmout povolení k pobytu*. Ohledně výkladu tohoto ustanovení viz rozsudek ze dne 16. ledna 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

28 – Podmínky týkající se záznamů státních příslušníků třetích zemí za účelem odepření vstupu nebo zákazu pobytu jsou uvedeny v článcích 20 až 30 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).

62. Ve smyslu článku 96 ÚPSD může být takový záznam založen na ohrožení veřejného pořádku, pokud byl jednotlivec odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku [odstavec 2 druhý pododstavec písm. a)] nebo pokud byl předmětem opatření, které se zakládá na porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců (odstavec 3). Takový záznam s sebou nese zákaz vstupu do celého schengenského prostoru a nemožnost získat vízum [29]. Z toho vyplývá, že v mechanismu stanoveném ÚPSD by taková osoba, jako je A, v zásadě nemohla získat povolení k pobytu v rámci schengenského prostoru. Mechanismus čl. 25 odst. 1 ÚPSD přitom nemá za následek systematické zamítnutí žádosti o povolení k pobytu.

63. Zadruhé čl. 25 odst. 1 první pododstavec ÚPSD upravuje případ, kdy je do SIS učiněn záznam o státním příslušníkovi třetí země za účelem odepření vstupu.

64. Toto ustanovení zavádí mechanismus předchozí konzultace státu, který pořídil záznam, v případě, kdy vydávající stát přesto hodlá i přes záznam vydat této osobě povolení k pobytu [30]. Tento mechanismus musí umožnit vydávajícímu státu, aby se seznámil s důvody, na kterých se zakládá záznam a přijal případná opatření za účelem ochrany svého veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti [31]. V takové situaci, jako je situace v projednávané věci, na kterou se vztahují ustanovení směrnice 2003/86, tento mechanismus rovněž umožňuje vydávajícímu státu, aby měl k dispozici relevantní informace pro účely individualizovaného posouzení žádosti o povolení k pobytu. Vydávající stát je za to naopak povinen přihlédnout k zájmům státu, který pořídil záznam.

65. Článek 25 odst. 1 první pododstavec ÚPSD mimoto stanoví, že důvody, na kterých se zakládá vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, o němž je uveden záznam, musí být „závažné“ s tím, že unijní normotvůrce uvádí „zejména“ „humanitární [důvody] nebo důvody vyplývající z mezinárodních závazků“ [32]. Když unijní normotvůrce použil příslovce „zejména“, hodlal tím upravit prostor pro volné uvážení vydávajícího státu ohledně důvodů, kterých se může dovolávat. Určující skutečností je závažnost důvodů [33]. Ve svém doporučení ze dne 6. listopadu 2006 [34] Komise uvedla, že „humanitárním“ důvodem může být například náhlé vážné onemocnění nebo úmrtí blízkého příbuzného státního příslušníka třetího státu a důvodem „vyplývajícím z mezinárodních závazků“ může být situace žadatele o mezinárodní ochranu [35].

66. Domnívám se nicméně, že pojem „závažné důvody“ musí být vykládán restriktivně, aby byly zohledněny jak zájmy státu, který pořídil záznam, tak i cíle, které sledují členské státy v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Stát, který přijímá rozhodnutí o vyhoštění a který rozhoduje o zákazu vstupu do schengenského prostoru, totiž jedná nejen ve vlastním zájmu a v zájmu svých občanů, ale rovněž v zájmu bezpečnosti těch, kteří žijí v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vydání povolení k pobytu za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v projednávané věci, by přitom v souladu

29 – Na základě čl. 5 odst. 1 ÚPSD „[p]ro pobyt, který netrvá déle než tři měsíce, může být cizinci povolen vstup na území smluvních stran, pokud splňuje tyto podmínky: […] d) není veden jako osoba, které má být odepřen vstup“ a podle článku 15 ÚPSD víza na krátkodobé pobyty „mohou být v zásadě udělována, pouze pokud cizinec splňuje podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. […] d)“. Viz rovněž čl. 6 odst. 1 písm. d), jakož i čl. 14 odst. 1 nařízení č. 2016/399.

30 – V rozsudku ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, EU:C:2006:74), Soudní dvůr rozhodl, že zásada spolupráce mezi smluvními státy je základem schengenského *acquis* a je nutná pro fungování integrovaného systému správy, jehož účelem je zabezpečit vysokou a jednotnou úroveň kontroly a ostrahy vnějších hranic jakožto důsledek volného překračování vnitřních hranic schengenského prostoru (bod 37).

31 – Viz v tomto ohledu články 93 a 96 ÚPSD.

32 – Tato podmínky již není obsažena v článku 27 nařízení 2018/1861, který nahradil čl. 25 odst. 1 ÚPSD, jak jsem uvedl v poznámce pod čarou 6 tohoto stanoviska.

33 – Jak správně uvedla Komise ve svých odpovědích na písemné otázky, verze ve švédském jazyce čl. 25 odst. 1 prvního pododstavce ÚPSD se odlišuje, neboť výraz „i särskilda fall“ je přeložen ve francouzském jazyce výrazem „cas particuliers“ nebo „cas justifiés“. Konstatuji nicméně, že většina jazykových verzí tohoto ustanovení použila stejný výraz, jako je výraz použitý ve verzi ve francouzském jazyce uvedeného ustanovení. Jedná se mimo jiné o verze v jazyce španělském („motivos serios“), německém („gewichtiger Gründe“), anglickém („substantive reasons“), italském („motivi seri“), nizozemském („ernstige redenen“) nebo také ve finském („painavista syistä“).

34 – Doporučení, kterým se zavádí „Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže (schengenská příručka)“ pro použití příslušnými orgány členských států při výkonu hraniční kontroly osob [C(2006) 5186 final].

35 – Viz body 6.2 a 7.5 tohoto doporučení.

s čl. 25 odst. 1 ÚPSD vedla ke zrušení záznamu A v SIS. Připomínám, že se tato osoba již pohybovala v rámci schengenského prostoru a používala několik totožností na základě padělaných dokladů, aby získala protiprávně právo pobytu, a může se chovat stejně v jiném členském státě, a využít tak zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Za účelem zohlednění dotčených zájmů považuji proto za zásadní vykládat pojem „závažné důvody“ restriktivně. V této souvislosti se domnívám, že mezi závažné důvody, které umožňují dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země vykonávat práva, kterých požívá na základě Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), patří zejména právo na respektování rodinného života (článek 7 Listiny), jakož i důvody, které umožňují zaručit dodržování práv dítěte (článek 24 Listiny). To nicméně předpokládá, že vydávající stát přezkoumá pravost, skutečnost a efektivitu dovolávané rodinné vazby a provede, jak zdůrazňuje Komise ve svých odpovědích na písemné otázky, poměření významu zájmů dotčeného státního příslušníka třetí země a členských států.

67. Zatřetí čl. 25 odst. 1 druhý pododstavec ÚPSD stanoví, že vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země vydávajícím státem zavazuje stát, který pořídil záznam, ke zrušení záznamu. Posledně uvedený stát si nicméně zachovává možnost zapsat tohoto státního příslušníka do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

68. Z tohoto doslovného výkladu čl. 25 odst. 1 ÚPSD vyplývá, že toto ustanovení nestanoví zákonné podmínky, které musí splnit státní příslušník třetí země, aby vstoupil a pobýval na území členského státu, mezi které patří prokázání jeho totožnosti, a to na rozdíl od článků 5 a 15 uvedené úmluvy. Článek 25 odst. 1 ÚPSD vychází z předpokladu, podle kterého tento státní příslušník porušuje pravidla, která upravují podmínky vstupu a pobytu v schengenském prostoru, což je důvod, proč je o něm veden záznam. Tímto ustanovením unijní normotvůrce pouze hodlal stanovit společný postup mezi smluvními státy v případě, kdy se některý z nich hodlá odchýlit od zákazu vstupu, jehož předmětem by byl státní příslušník třetí země v návaznosti na provedený záznam.

69. Z ničeho v čl. 25 odst. 1 ÚPSD nevyplývá, že by byl členský stát zbaven možnosti prodloužit povolení k pobytu vydané státnímu příslušníkovi třetí země za účelem sloučení rodiny pouze na základě toho, že jeho totožnost není jednoznačně prokázána.

70. Systematický a teleologický výklad tohoto ustanovení tento výklad potvrzuje.

71. Cílem čl. 25 odst. 1 ÚPSD je totiž zajistit spravedlivou rovnováhu mezi jednak požadavky bezpečnosti, které ukládá prostor bez vnitřních hranic, jako je prostor svobody, bezpečnosti a práva, a jednak prostorem pro volné uvážení, který mají členské státy ohledně své přistěhovalecké politiky. Členské státy mají určitou volnost ohledně vydávání povolení k pobytu jednotlivci v protiprávní situaci, a zachovávají si tak kontrolu nad vstupem a pobytem státních příslušníků třetích zemí na jejich území. Jak rozhodl Soudní dvůr, vydávání povolení k pobytu s dobou trvání delší než 90 dnů je z větší části upraveno vnitrostátními právními předpisy členských států [36]. Článek 25 odst. 1 ÚPSD má tedy především za cíl upravit zájmy každého ze smluvních států, státu, který pořídil záznam, a vydávajícího státu konzultačním postupem a případně omezit vydávání povolení k pobytu na povolení, jež se opírají o závažné důvody.

72. Toto ustanovení není nové, neboť odpovídající ustanovení se nacházejí nejen v rámci SHK, ale i ve směrnici 2008/115.

36 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, bod 41).

73. Například čl. 5 odst. 4 písm. c) SHK opravňuje smluvní státy, aby povolily za účelem pobytu, který nepřesáhne 90 dnů, státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje podmínky vstupu stanovené v odstavci 1 tohoto ustanovení, vstup na jeho území z humanitárních důvodů nebo z důvodů národního zájmu nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků. V případě, že je o tomto státnímu příslušníkovi veden záznam za účelem odepření vstupu v SIS, smluvní stát nemusí konzultovat všechny členské státy, ale pouze je informovat.

74. Stejným způsobem čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115, ve spojení s čl. 11 odst. 4 této směrnice, umožňuje, aby členský stát kdykoli vydal státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá protiprávně na jeho území, autonomní právo nebo povolení k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů, a to i v případě, kdy jiný členský stát vydal vůči tomuto jednotlivci rozhodnutí, kterým je vydán zákaz vstupu na území. Za těchto okolností unijní zákonodárce stanoví v čl. 11 odst. 4 směrnice 2008/115 postup předchozí konzultace po vzoru postupu uvedeného v čl. 25 odst. 1 ÚPSD.

75. S ohledem na tyto úvahy se domnívám, že čl. 25 odst. 1 ÚPSD musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby smluvní stát vydal povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který o něj žádá z území tohoto státu, i když tento státní příslušník nemůže jednoznačně prokázat svou totožnost a je o něm veden záznam za účelem odepření vstupu v SIS, s výhradou, že tomuto vydání musí předcházet konzultace se smluvním státem, který pořídil záznam, a vydání musí být založeno na závažných důvodech.

76. Tento závěr je nicméně nutné upřesnit.

77. Podmínky stanovené v čl. 25 odst. 1 ÚPSD se neliší jednak podle toho, zda je povolení k pobytu žádáno z humanitárních důvodů, sloučení rodiny nebo z jiného důvodu, a jednak podle toho, zda je žádost podána u orgánů členského státu nebo orgánů smluvního státu. V důsledku toho tento článek nezačleňuje podmínky, které unijní normotvůrce výslovně stanoví v čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86 v případě, že je žádost o povolení k pobytu podána v členském státě za účelem sloučení rodiny. Z důvodů již uvedených v úvodních poznámkách je proto třeba tato ustanovení posuzovat z hlediska posledně uvedené směrnice.

3. Požadavky týkající se prokázání totožnosti v rámci směrnice 2003/86

78. Svůj přezkum zahájím analýzou znění čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86. V rozsahu, v němž se toto ustanovení omezuje na uložení povinnosti předložení ověřených opisů cestovních dokladů rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny, aniž stanoví důsledky spojené s jejich neexistencí, přezkoumám kontext a cíle sledované vnitrostátními právními předpisy, jichž je toto ustanovení součástí. Zohledním rovněž striktní meze stanovené judikaturou Soudního dvora ohledně výkonu prostoru pro volné uvážení členskými státy. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že právní úprava členského státu, která provádí ustanovení této směrnice, musí respektovat jak cíle a užitečný účinek této směrnice, tak i základní práva zaručená Listinou, jakož i zásadu proporcionality a nesmí bránit individualizovanému posouzení žádosti o sloučení rodiny [37].

37 – Viz *per analogiam* rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Sloučení rodiny – Sestra uprchlíka) (C-519/18, EU:C:2019:1070, body 62 až 67), z jehož odůvodnění jasně vyplývá tato analýza.

a) Analýza znění čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86

79. Zaprvé, a jak bylo připomenuto v předchozím bodě tohoto stanoviska, čl. 5 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 stanoví, že k žádosti o povolení k pobytu za účelem výkonu práva na sloučení rodiny se připojí i ověřené opisy cestovních dokladů rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny [38].

80. Cestovní doklady, na kterých může být vyznačeno vízum, mají nejen prokazovat totožnost a státní příslušnost státního příslušníka třetí země, ale rovněž osvědčovat případně řádné překročení hranic členského státu nebo vnějších hranic schengenského prostoru tímto státním příslušníkem. Nejedná se tedy o pouhou administrativní formalitu, jako je formalita stanovená v čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38. Toto ustanovení, které stanoví předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního dokladu, má totiž výlučně za cíl umožnit dotčené osobě, aby odůvodnila své postavení unijního občana za účelem výkonu svého práva na volný pohyb a příslušnému vnitrostátnímu orgánu konstatovat právo, které vyplývá přímo z tohoto postavení.

81. Povinnost stanovená v čl. 5 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/86 předložit cestovní doklad sleduje několik cílů.

82. Tato povinnost především umožňuje prokázat totožnost a státní příslušnost státního příslušníka třetí země.

83. Prokázání totožnosti, nad kterým se zamýšlí předkládající soud, je totiž vlastní prokázání existence rodinné vazby, která zakládá právo na sloučení. V rozsudku ze dne 25. července 2002, MRAX [39], Soudní dvůr rozhodl, že „[n]emá-li dotčená osoba platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, což jsou doklady, které umožňují svému držiteli prokázat svou totožnost a svou státní příslušnost […], nemůže zpravidla platně prokázat svou totožnost, a tím ani svá rodinná pouta“ [40].

84. Povinnost předložit cestovní doklad dále v závislosti na daném případu umožňuje osvědčit řádné překročení hranic členského státu nebo vnějších hranic schengenského prostoru. Ve zvláštním kontextu schengenského prostoru představuje nezbytný nástroj kontroly vstupů a přistěhovaleckých toků v rámci území bez vnitřních hranic, který musí zajistit volný pohyb osob a současně omezit rizika protiprávního přistěhovalectví. Tato povinnost tak umožňuje zamítnout žádosti státních příslušníků třetí země, kteří se snaží využít postupu sloučení rodiny k protiprávní legalizaci jejich vstupu a pobytu v členském státě.

85. A konečně uvedená povinnost umožňuje potvrdit doklady vystavené za účelem prokázání nejen rodinných vztahů, ale i dodržení ostatních podmínek vyžadovaných pro výkon práva na sloučení rodiny. Tyto podmínky jsou uvedeny zejména v článku 7 směrnice 2003/86. Podle tohoto ustanovení může dotyčný členský stát požadovat, aby žadatel prokázal, že osoba usilující o sloučení rodiny má ubytování, zdravotní pojištění a finanční příjmy, které jsou dostatečné pro její obživu. Ke splnění tohoto požadavku je tato osoba povinna poskytnout vyjmenované doklady, jako je nájemní smlouva, potvrzení o zdravotním pojištění, pracovní smlouva nebo mzdové výkazy a jakýkoliv doklad, který by potvrdil cestovní pas [41].

38 – Povinnost předložit cestovní doklad je rovněž požadavkem, jejž stanoví čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) ÚPSD týkající se kontroly osob na vnějších hranicích ve spojení s čl. 5 odst. 1 SHK pro účely pobytu po dobu nepřesahující tři měsíce, jakož i článkem 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1).

39 – C-459/99, EU:C:2002:461.

40 – Bod 58 tohoto rozsudku a citovaná judikatura.

41 – Viz v tomto ohledu body 4.2 až 4.4. sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o pokynech pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [COM(2014) 210 final] (dále jen „pokyny pro používání směrnice 2003/86“).

86. Požadavek stanovený v čl. 5 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/86 předpokládá, že cestovní doklady jsou platné, věrohodné a pravé, aby bylo zabráněno podvodným nebo zneužívajícím žádostem. Mimoto předpokládá, že jsou tyto doklady uznány za platné členským státem, u něhož je žádost podána. Uznání platnosti cestovních dokladů spadá do výlučné pravomoci členských států. Komise vede seznam těchto dokladů uznaných členskými státy a smluvními státy na základě informací shromážděných v rámci spolupráce zavedené v schengenském prostoru [42]. V současné době z tohoto seznamu vyplývá, že ohledně cestovních dokladů vydaných Gambií Švédsko uznává cestovní doklad (běžný, diplomatický a služební), jakož i cestovní doklady vydané na základě Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 [43].

87. Zadruhé může být předložení platného cestovního dokladu podle mého názoru vyžadováno jak při příležitosti první žádosti o povolení k pobytu, tak i v případě žádosti o jeho prodloužení. Unijní normotvůrce totiž nijak nerozlišuje při prokazování totožnosti podle toho, zda je žádost podána, když rodinný příslušník pobývá mimo území členského státu, ve kterém pobývá osoba usilující o sloučení rodiny (případ uvedený v čl. 5 odst. 3 prvním pododstavci této směrnice), nebo když se již nachází na tomto území (případ uvedený v čl. 5 odst. 3 druhém pododstavci této směrnice). Navíc čl. 16 odst. 4 uvedené směrnice stanoví, že členské státy mohou provádět zvláštní kontroly, pokud existuje důvodné podezření z podvodu, a to i v případě prodloužení žádosti o prodloužení povolení k pobytu.

88. Zatřetí podotýkám, že unijní normotvůrce nestanoví zmírnění nebo výjimky z pravidla, podle kterého je třeba k žádosti o povolení k pobytu doložit ověřené opisy cestovních dokladů. Nestanoví ani důsledky, které musí členský stát vyvodit z neexistence těchto dokladů. Směrnice 2003/86 nestanoví, zda tato neexistence může představovat dostatečný důvod pro zamítnutí žádosti.

89. Podmínky týkající se prokazování totožnosti se zřetelně liší od zvláštních ustanovení týkajících se prokazování rodinných vztahů. Toto prokazování je stanoveno v čl. 5 odst. 2 druhém a třetím pododstavci směrnice 2003/86. Toto ustanovení stanoví, že v případě nepředložení dokladů prokazujících rodinné vztahy mají členské státy možnost provést další šetření provedením například pohovorů s osobou usilující o sloučení rodiny a rodinných příslušníků. Tato možnost provést další šetření je však stanovena pouze pro účely „získání důkazu o existenci rodinných vztahů“. Unijní normotvůrce nestanoví podobná ustanovení v případě, kdy rodinný příslušník nepředloží vyžadované cestovní doklady.

90. Podmínky týkající se prokazování totožnosti státních příslušníků třetí země, stanovené v čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86, se odlišují rovněž od zvláštního režimu zavedeného v čl. 11 odst. 2 této směrnice ve prospěch těch, na které se vztahuje postavení uprchlíka. Toto ustanovení totiž jednoznačně stanoví, že „[z]amítnutí žádosti [podané uprchlíkem] se nemůže zakládat pouze na skutečnosti, že tyto doklady [oficiální, které osvědčují rodinné vztahy] chybějí“ a že „členský stát [bere] v úvahu jiné důkazy o existenci těchto vztahů“. Konstatuji přitom, že v obecném režimu stanoveném v čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice unijní normotvůrce nestanoví srovnatelná ustanovení, a neupřesňuje tedy, zda zamítavé rozhodnutí týkající se takového státního příslušníka třetí země, jako je A, může vycházet výlučně z neexistence požadovaných cestovních dokladů.

42 – Viz „Cestovní doklady vydané třetími zeměmi a územními jednotkami (Část I)“, seznam sestavený ke dni 30. dubna 2020, k dispozici na této internetové adrese: https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Tato spolupráce probíhá v souladu s rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1105/2011/EU ze dne 25. října 2011 o seznamu cestovních dokladů, které opravňují držitele k překročení vnějších hranic a které mohou být opatřeny vízem, a o zavedení mechanismu pro sestavování tohoto seznamu (Úř. věst. 2011, L 287, s. 9). Viz rovněž rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. prosince 1998 o vytvoření příručky o dokladech, do nichž lze vyznačit vízum [SCH/Com-ex (98) 56] (Úř. věst. 2000, L 239 s. 207; Zvl. vyd. 19/02, s. 173).

43 – *Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954).

91. Domnívám se tedy, že s ohledem na tento doslovný výklad čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86 členský stát může pro účely vydání povolení k pobytu požadovat, aby dotyčný rodinný příslušník přiložil ke své žádosti cestovní doklady, které umožňují prokázat jeho totožnost a jeho státní příslušnost a případně doklady, na základě kterých obdržel povolení překročit vnější hranice schengenského prostoru.

92. Nicméně vzhledem k tomu, že čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86 neobsahuje žádnou informaci týkající se důsledků, které členský stát může vyvodit z neexistence cestovních dokladů prokazujících totožnost a státní příslušnost dotyčného rodinného příslušníka, považuji za nutné provést systematickou a teleologickou analýzu směrnice 2003/86 za účelem posouzení, zda a v jakém rozsahu tato otázka spadá do volného posouzení členských států.

b) Systematická analýza směrnice 2003/86

93. V případě, že rodinný příslušník neprokáže svou totožnost předložením cestovního dokladu vyžadovaného členským státem, domnívám se s ohledem na strukturu směrnice 2003/86, že členský stát nemůže na základě tohoto jediného důvodu zamítnout žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny zejména tedy, pokud se jedná o žádost o prodloužení, aniž předtím provede individualizované posouzení této žádosti.

94. Tento požadavek je stanoven v článku 17 směrnice 2003/86, který se týká případů, kdy členský stát hodlá zamítnout žádost, odejmout povolení k pobytu či zamítnout prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnout o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků. Podle Soudního dvora povinnost provést individualizované posouzení představuje procesní požadavek, který se použije při posuzování průkaznosti skutečností, které osvědčují existenci rodinných vztahů [44].

95. Stejné uvažování je namístě při přezkumu dokumentů předložených pro účely prokázání totožnosti žadatele o sloučení rodiny.

96. Nejprve je totiž třeba uvést, že znění článku 17 směrnice 2003/86 je obecné, takže nestanoví důvody, na kterých se zakládá rozhodnutí o zamítnutí žádosti, odnětí povolení k pobytu nebo o jeho neprodloužení.

97. Dále uvádím, že čl. 16 odst. 2 písm. a) a odst. 4 této směrnice stanoví, že členské státy mohou zamítnout žádost o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny nebo odejmout povolení k pobytu některému rodinnému příslušníkovi či zamítnout prodloužení jeho doby platnosti, pokud se v návaznosti na zvláštní kontroly a inspekce, které mohou v případě podezření provádět, zjistí, že za účelem vydání povolení k pobytu byly použity padělané či pozměněné doklady. Domnívám se, že toto se vztahuje jak na cestovní doklady, tak i na dokumenty prokazující rodinné vztahy, jako je oddací list nebo rodný list. Takové prokázání příslušným vnitrostátním orgánem přitom předpokládá shromáždění všech skutečností a okolností, které vycházejí například z poškození poskytnutého dokumentu, osobnosti jednotlivce nebo dále z jeho historie a obdržených informací, které zjevně spadá pod individualizované posouzení žádosti [45].

98. Konečně takový výklad vyplývá rovněž z bodu 5.1. pokynů pro používání směrnice 2003/86. Tyto pokyny stanoví, že „[p]okud je přístup k cestovním dokladům […] obzvláště obtížný či nebezpečný, a mohl by tudíž představovat nepřiměřené riziko či praktickou překážku účinného výkonu práva na sloučení rodiny, měly by členské státy přihlížet ke zvláštní povaze daného případu a k situaci v zemi

44 – Rozsudek ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, bod 63). Viz rovněž bod 3.2. pokynů pro používání směrnice 2003/86.

45 – Viz *per analogiam* rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450), týkající se výkladu článku 35 směrnice 2004/38, podle kterého mohou členské státy odepřít, pozastavit nebo odejmout jakékoliv právo přiznané touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu. V bodě 52 tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že opatření přijímaná na tomto základě musí být „založena na individualizovaném posouzení každého jednotlivého případu“.

původu. Za výjimečných okolností, například v případě nefungujícího státu nebo země s vysokou mírou bezpečnostních rizik, by členské státy měly uznávat náhradní cestovní doklady vydané Mezinárodním výborem Červeného kříže, vydávat vnitrostátní jednosměrné propustky nebo umožnit rodinným příslušníkům vydání víza po jejich příjezdu do členského státu“.

99. Všechna tato ustanovení svědčí o spolupráci, která musí fungovat mezi dotyčným rodinným příslušníkem a příslušným vnitrostátním orgánem při posuzování žádosti o sloučení rodiny, zejména pokud je podána za neexistence vyžadovaných písemností [46].

100. Podle ustálené judikatury individualizované posouzení předpokládá, že příslušný vnitrostátní orgán přezkoumá konkrétně situaci dotyčného rodinného příslušníka, vyčerpávajícím způsobem zhodnotí všechny relevantní aspekty jeho žádosti a vyváženým a přiměřeným způsobem zohlední všechny relevantní zájmy před rozhodnutím o této žádosti [47]. V rozsudku ze dne 4. března 2010, Chakroun [48], tak Soudní dvůr rozhodl, že článek 17 směrnice 2003/86 brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví výši minimálního příjmu, při jehož nedosažení bude jakékoli sloučení rodiny zamítnuto, pokud je žádost o sloučení rodiny zamítnuta nezávisle „na konkrétním přezkumu situace každého žadatele“ [49].

101. Domnívám se, že v případě žádosti o prodloužení povolení k pobytu, jejíž zamítnutí by znamenalo rozpad rodinného života, je nutné, aby členský stát zohlednil konkrétní důvody, proč státní příslušník třetí země není schopen předložit vyžadovaný cestovní doklad, jakož i spolupráci a dobrou víru, kterou prokazuje. Nelze totiž například vyloučit, že tento státní příslušník nebude schopen předložit platný cestovní doklad, neboť u jeho cestovního dokladu uplynula platnost během doby, na kterou se vztahovalo první povolení k pobytu.

102. S přihlédnutím k těmto skutečnostem a s výjimkou situací, kdy je absolutně zjevné, že státní příslušník třetí země zjevně neplní svou povinnost spolupráce nebo podal podvodnou žádost, se domnívám, že aby bylo zajištěno dodržení cílů sledovaných směrnicí 2003/86, nemůže členský stát zamítnout žádost o sloučení rodiny pouze z důvodu, že rodinný příslušník nepředloží vyžadovaný cestovní doklad, aniž předtím provede individualizované posouzení situace.

c) Teleologická analýza směrnice 2003/86

103. Cílem směrnice 2003/86 je podpořit sloučení rodiny tím, že se postavení vyplývající z této směrnice přizná osobám, které skutečně splňují podmínky pro jeho získání [50].

104. Povinnost státního příslušníka třetí země předložit cestovní doklad se na tomto cíli zjevně podílí. Připomínám, že tato povinnost umožňuje prokázat totožnost a státní příslušnost tohoto státního příslušníka a doložit vystavené doklady nejen za účelem prokázání rodinných vztahů, ale rovněž dodržení ostatních podmínek vyžadovaných pro výkon práva na sloučení rodiny. Pro případ potřeby připomínám, že mimoto umožňuje osvědčit legální překročení vnějších hranic schengenského prostoru.

46 – Ve svých odpovědích na otázky položené Soudním dvorem švédská vláda uvedla, že podle čl. 23 odst. 1 a 3 förvaltningslagen (zákon o správním řízení) ze dne 28. září 2017 (SFS 2017, č. 900) je příslušný vnitrostátní orgán povinen postupovat s náležitou péčí a umožnit žadateli, aby upřesnil a doplnil svou žádost tak, aby tento orgán mohl přijmout věcně správné rozhodnutí na základě všech relevantních skutečností.

47 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, bod 59 a citovaná judikatura). Viz rovněž body 6.1.2. a 7.4. pokynů pro používání směrnice 2003/86.

48 – C-578/08, EU:C:2010:117.

49 – Bod 48 tohoto rozsudku. V témže smyslu viz bod 6.1. pokynů pro používání směrnice 2003/86, ve kterých Komise uvádí, že žádný samostatný aspekt nesmí automaticky vést k rozhodnutí.

50 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Sloučení rodiny – Sestra uprchlíka) (C-519/18, EU:C:2019:1070, bod 42 a citovaná judikatura).

105. Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že povolení sloučení rodiny je obecným pravidlem [51]. Za účelem zaručení tohoto cíle a zabránění riziku protiprávního zbavení rodinného příslušníka tohoto prospěchu nemůže členský stát zamítnout žádost o sloučení rodiny pouze z toho důvodu, že k ní není přiložen vyžadovaný cestovní doklad, aniž předtím provede individualizované posouzení situace.

106. Tento výklad ustanovení čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86 tak umožňuje zaručit dodržování jak základních práv zaručených Listinou, tak i zásady proporcionality, kterou jsou členské státy vázány.

d) Dodržování základních práv a zásady proporcionality

107. Z ustálené judikatury vyplývá, že při provádění ustanovení směrnice 2003/86 jsou členské státy povinny využít svůj prostor pro uvážení při dodržování základních práv zakotvených v Listině [52]. Podle bodu 2 odůvodnění této směrnice musí být ustanovení této směrnice vykládána a používána ve světle zejména článku 7 Listiny, který přiznává právo na respektování soukromého a rodinného života, jakož i čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, který vyžaduje zohlednění zájmu dítěte, jakož i potřeby dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči [53].

108. Soudní dvůr mimoto vyžaduje, aby členské státy při využití prostoru pro uvážení, který mají k dispozici k provedení směrnice 2003/86, dodržovaly zásadu proporcionality, která je obecnou zásadou unijního práva [54]. Podmínky stanovené pro účely podání a posouzení žádostí o sloučení rodiny, ale rovněž kontrolní opatření přijatá členskými státy musí být přiměřené. I když totiž boj proti podvodům představuje legitimní cíl odůvodňující kontrolní opatření, musí být tato opatření způsobilá dosáhnout tohoto cíle, nesmí překročit meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení, a nesmějí mít ani za následek zbavení účinku práva na sloučení rodiny.

109. Podle mého názoru přitom dodržování těchto zásad vede k nutnosti, stejně jako v případě povinností uvedených v článku 17 směrnice 2003/86, rozlišovat mezi následujícími situacemi.

110. První situací je situace, ve které státní příslušník třetí země zjevně porušil svou povinnost spolupráce tím, že nepředložil žádný požadovaný cestovní doklad ani žádný jiný doklad, který by dokládal jeho totožnost a státní příslušnost. Důkazní břemeno nese osoba usilující o sloučení rodiny nebo dotyčný rodinný příslušník. Pouze tato osoba iniciuje řízení za účelem získání práva a pouze tato osoba disponuje doklady, které mohou dokládat jeho totožnost. V situaci, kdy státní příslušník třetí země nevynaloží žádné úsilí, aby podal svou žádost v řádné a náležité formě, a kdy je taková žádost zjevně neúplná, podle mého názoru nic nebrání tomu, aby příslušný vnitrostátní orgán tuto žádost bez dalšího zamítl na základě čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86.

111. Druhou situací je situace, ve které je s přihlédnutím k objektivním skutečnostem, které má k dispozici příslušný vnitrostátní orgán, zřejmé, že žádost má podvodný nebo zneužívající charakter. V takovém případě a na základě individualizovaného posouzení žádosti, které vyžaduje článek 17 směrnice 2003/86, je tento orgán oprávněn tuto žádost zamítnout na základě čl. 16 odst. 2 písm. a) této směrnice.

51 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 74, jakož i citovaná judikatura).

52 – Připomínám, že v souladu s článkem 51 Listiny jsou členské státy povinny respektovat práva a dodržovat zásady zakotvené Listinou, pokud uplatňují unijní právo, což zahrnuje opatření přijatá v rámci prostoru pro uvážení, který mají při provádění směrnice. Viz ohledně prostoru pro uvážení, který mají členské státy při provádění čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/86, rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Sloučení rodiny – Sestra uprchlíka) (C-519/18, EU:C:2019:1070, body 64 a 65, jakož i citovaná judikatura.

53 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 13. března 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, bod 56 a citovaná judikatura).

54 – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2019, E.P. (Ohrožení veřejného pořádku) (C-380/18, EU:C:2019:1071, bod 47 a citovaná judikatura).

112. A konečně třetí situací je situace, ve které státní příslušník třetí země nepředloží cestovní doklad vyžadovaný členským státem k prokázání jeho totožnosti, jako je platný cestovní pas, ale splní svou povinnost spolupráce a jednoznačně prokáže svou totožnost a státní příslušnost jakýmkoliv jinými vhodnými prostředky.

113. Předložení cestovních dokladů v tomto případě zajisté nepředstavuje pouhou administrativní formalitu. Připomínám, že dosah této povinnosti není srovnatelný s dosahem povinnosti stanovené v rámci směrnice 2004/38 týkající se povinnosti občana Unie, který chce pobývat v jiném členském státě, než je členský stát, jehož má státní příslušnost, mít platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas. Zatímco první povinnost se týká vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který chce nepřímo využít ustanovení unijního práva, druhá povinnost se vztahuje k přiznání práva pobytu v členském státě, které vyplývá přímo z postavení občana Unie. To je důvod, proč podle mého názoru nejsou zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudku ze dne 17. února 2005, Oulane [55], pokud jde o právo pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Unie v oblasti usazování a poskytování služeb, použitelné na rodinného příslušníka státního příslušníka třetí země. Připomínám, že v tomto rozsudku, který se týkal výkladu směrnice 73/148/EHS [56], zrušené a nahrazené směrnicí 2004/38, Soudní dvůr rozhodl, že hostitelský členský stát nemůže zpochybnit, aniž poruší zásadu proporcionality, právo pobytu státního příslušníka jiného členského státu pouze z toho důvodu, že nepředložil platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, jestliže tento státní příslušník nicméně může jednoznačně prokázat svou státní příslušnost jinými prostředky [57].

114. Situace, které spadají do působnosti směrnice 2004/38, a situace, které spadají do působnosti směrnice 2003/86, nejsou srovnatelné. Nicméně, určité situace týkající se státních příslušníků třetích zemí mohou rovněž vyžadovat zmírnění důkazního břemene. Příslušnému vnitrostátnímu orgánu tak přísluší, aby určil tuto situaci s přihlédnutím k individualizovanému posouzení.

115. Na rozdíl od prvních dvou uvedených situací (zjevné porušení povinnosti spolupráce a podvodná nebo zneužívající žádost) by totiž zamítnutí příslušným vnitrostátním orgánem, které by nezohledňovalo ani důvody, které odůvodňovaly nepředložení požadovaných cestovních dokladů, ani spolupráci, kterou projevila dotčená osoba k prokázání své totožnosti, mohlo vést k porušení základních práv uvedených v bodě 107 tohoto stanoviska, jakož i zásady proporcionality. Navíc ohledně žádosti o prodloužení povolení k pobytu, ke které státní příslušník třetí země nemůže předložit své cestovní doklady, by takové zamítnutí vedlo k ukončení rodinného života tohoto státního příslušníka, a mohlo by tak nepřiměřeně zasáhnout do práva zakotveného v článku 7 Listiny.

116. Poznamenávám, že Soudní dvůr uplatnil tento přístup v rozsudku ze dne 25. července 2002, MRAX [58], který se týkal práva pobytu státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou státního příslušníka členského státu. Soudní dvůr uznal, že s ohledem na důležitost, kterou unijní normotvůrce přisuzuje ochraně rodinného života [59], nemůže členský stát, aniž poruší zásadu proporcionality, na hranicích vrátit zpět státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou státního příslušníka členského státu a který se pokouší vstoupit na jeho území, aniž je

55 – C-215/03, EU:C:2005:95. Viz rovněž rozsudek ze dne 9. ledna 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, bod 41 a citovaná judikatura).

56 – Směrnice Rady ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. 1973, L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167).

57 – V rozsudku ze dne 17. února 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), totiž Soudní dvůr považoval z hlediska cílů, které sleduje tato směrnice, za nepřiměřenou skutečnost, aby takový důkaz mohl být předložen ve všech případech pouze pomocí platného průkazu totožnosti nebo cestovního dokladu. Soudní dvůr je totiž toho názoru, že předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu za účelem prokázání postavení příslušníka Unie představuje administrativní formalitu, jejímž jediným cílem je, aby vnitrostátní orgány doložily právo, které vyplývá přímo z postavení dotčené osoby (bod 24). Soudní dvůr má nicméně za to, že totožnost a státní příslušnost mohou být prokázány jinými prostředky a že vzhledem k neupřesnění způsobu, kterým může být toto doloženo, je třeba shledat, že k tomuto prokázání může dojít každým vhodným způsobem (bod 53).

58 – C-459/99, EU:C:2002:461.

59 – Bod 53 tohoto rozsudku.

držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu nebo, podle okolností, víza, je-li schopen prokázat svou totožnost, jakož i manželský vztah a neexistují-li okolnosti, na základě kterých by bylo možné konstatovat, že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví ve smyslu článku 10 směrnice 68/360/EHS [60] a článku 8 směrnice 73/148 [61].

117. Konečně připomínám, že v rozsudku ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další [62], Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že členský stát čelí vysokému počtu případů zneužití práv nebo podvodů páchaných státními příslušníky třetích států, nemůže odůvodňovat přijetí opatření, jež vycházejí z hledisek obecné prevence, přičemž je vyloučeno jakékoliv specifické posouzení vlastního jednání dotčené osoby [63].

118. S ohledem na všechny tyto úvahy se proto domnívám, že čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které pro účely posouzení žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny vyžadují, aby dotyčný rodinný příslušník jednoznačně prokázal svou totožnost tím, že přiloží ověřený opis cestovního dokladu platného po dobu platnosti povolení k pobytu.

119. Nicméně v případě, že dotyčný rodinný příslušník není schopen předložit tento doklad, nemůže příslušný vnitrostátní orgán tuto žádost zamítnout na základě tohoto jediného důvodu, aniž předtím provede individualizované posouzení, s tím, že je nezbytné, aby tento orgán zohlednil důvody, proč rodinný příslušník není schopen předložit uvedené doklady, i jeho spolupráci za účelem jednoznačného prokázání jeho totožnosti jakýmkoli jiným vhodným prostředkem.

120. Tento závěr odpovídá na druhou a třetí otázku položené předkládajícím soudem.

V. Závěry

121. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudním dvoru, aby odpověděl na otázky položené Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (správní soud se sídlem v Malmö rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko) takto:

„1) Článek 25 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané dne 19. června 1990 v Schengenu, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. března 2010, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby smluvní stát vydal povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který o něj žádá z území tohoto státu, i když tento státní příslušník nemůže jednoznačně prokázat svou totožnost a je o něm uveden záznam za účelem odepření vstupu v Schengenském informačním systému, s výhradou, že tomuto vydání musí předcházet konzultace se smluvním státem, který pořídil záznam, a vydání musí být založeno na závažných důvodech.

2) Článek 5 odst. 2 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátním právním předpisům, které pro účely posouzení žádosti o povolení k pobytu vyžadují, aby dotyčný rodinný příslušník jednoznačně prokázal svou totožnost tím, že přiloží ověřený opis cestovního dokladu platného po dobu platnosti povolení k pobytu.

60 – Směrnice Rady ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27).

61 – Bod 62 uvedeného rozsudku.

62 – C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 – Bod 55 tohoto rozsudku se týkal výkladu článku 35 směrnice 2004/38 upravujícího zneužití práv.

Nicméně v případě, že rodinný příslušník není schopen předložit ke své žádosti vyžadovaný cestovní doklad, nemůže příslušný vnitrostátní orgán tuto žádost zamítnout na základě tohoto jediného důvodu, aniž předtím provede individualizované posouzení, s tím, že je nezbytné, aby tento orgán zohlednil důvody, proč rodinný příslušník není schopen předložit uvedený doklad, i jeho spolupráci za účelem jednoznačného prokázání jeho totožnosti jakýmkoli jiným vhodným prostředkem.“