Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 10. února 2021 [1]

Věc C-546/19

BZ
proti
Westerwaldkreis

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Přistěhovalecká politika – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Směrnice 2008/115/ES – Oblast působnosti – Zákaz vstupu uložený státnímu příslušníku třetí země po jeho odsouzení za trestný čin – Důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti – Zrušení rozhodnutí o navrácení – Zákonnost zákazu vstupu“

1. V projednávané věci se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) opět obrátil na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [2].

2. V tomto případě nabízejí předběžné otázky položené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru příležitost, aby poskytl potřebné upřesnění dvou aspektů týkajících se „zákazu vstupu“ stanoveného směrnicí 2008/115, kterým se zakazuje jakýkoli vstup a pobyt na území všech členských států. Konkrétně má Soudní dvůr zaprvé vymezit rozsah prostoru pro uvážení, který je ponechán členským státům při vydávání zákazů vstupu, jež se řídí výhradně vnitrostátním právem, a zadruhé definovat právní vztah mezi zákazem vstupu a rozhodnutím o navrácení založený dotčenou směrnicí.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2008/115

3. Článek 1 směrnice 2008/115, nadepsaný „Účel“, stanoví:

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

4. Článek 2 odst. 1 a 2 téže směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

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

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

[…]

b) jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce [kteří mají být navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce] podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.“

5. Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

4) ‚rozhodnutím o navrácení‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;

[…]

6) ‚zákazem vstupu‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení;

[…]“

6. Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/115, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, zní:

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

7. Článek 9 odst. 1 téže směrnice, nadepsaný „Odklad vyhoštění“, stanoví:

„1. Členské státy vyhoštění odloží,

a) pokud by jím byla porušena zásada nenavracení […]“

8. Článek 11 uvedené směrnice, nadepsaný „Zákaz vstupu“, stanoví:

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

a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

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

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

[…]“

2. Nařízení (ES) č. 1987/2006

9. Článek 24 odst. 1 až 3 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) [3] stanoví:

„1. Údaje týkající se státních příslušníků třetích zemí, o kterých byl pořízen záznam pro účely odepření vstupu nebo pobytu, se vloží na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatého příslušnými správními orgány nebo soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy. Toto rozhodnutí může být učiněno pouze na základě posouzení jednotlivých případů. Odvolání proti těmto rozhodnutím se podávají v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

2. Záznam se vloží, pokud se rozhodnutí uvedené v odstavci 1 zakládalo na tom, že přítomnost státního příslušníka třetí země na území členského státu může představovat ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu. Tato situace nastane zejména v případě

a) státního příslušníka třetí země, který byl v členském státě odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody ve výši nejméně jednoho roku;

b) státního příslušníka třetí země, proti kterému existuje důvodné podezření, že spáchal závažné trestné činy, nebo ohledně kterého existují zjevné náznaky o úmyslu páchat takové trestné činy na území členského státu.

3. Záznam se může též vložit, pokud se rozhodnutí uvedené v odstavci 1 zakládalo na skutečnosti, že se na státního příslušníka třetí země vztahuje opatření směřující k vyhoštění, odepření vstupu nebo navrácení, které nebylo zrušeno ani pozastaveno, včetně, nebo spolu se zákazem [zahrnující nebo obnášející zákaz] vstupu, případně pobytu, a to z důvodu porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu státních příslušníků třetích zemí.“

3 – Úř. věst. 2006, L 381, s. 4.

B. Německé právo

10. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, práci a začlenění cizinců na spolkovém území) (BGBl. 2008 I, s. 162) ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „AufenthG“) obsahuje § 11, nadepsaný „Zákaz vstupu a pobytu“, který zní:

„1. Cizinec, na kterého se vztahuje opatření směřující k vyhoštění, navrácení nebo vystěhování, pozbývá právo znovu vstoupit na spolkové území nebo na něm pobývat a nesmí mu být vydáno povolení k pobytu, a to ani v případě, že by na ně měl podle tohoto zákona nárok.

2. Délka zákazu vstupu a pobytu se určuje z moci úřední. Tato doba začíná běžet dnem opuštění území. V případě vyhoštění se délka zákazu určuje v okamžiku vydání rozhodnutí o vyhoštění. V ostatních případech se určuje v okamžiku vydání příkazu k opuštění území pod hrozbou vystěhování, nejpozději však v okamžiku vystěhování nebo navrácení […].

3. Rozhodnutí o délce zákazu vstupu a pobytu spadá do diskreční pravomoci. Tato délka může přesáhnout pět let, pouze pokud byl cizinec vyhoštěn po odsouzení za trestný čin nebo pokud představuje vážnou hrozbu pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek. Délka zákazu vstupu nesmí přesáhnout deset let.

[…]“

11. Ustanovení § 50 AufenthG, nadepsaného „Povinnost opustit území“, stanoví:

„1. Cizinec je povinen opustit území, pokud není držitelem požadovaného povolení k pobytu nebo pokud toto povolení pozbyl […].

2. Cizinec je povinen opustit území Spolkové republiky [Německo] bezodkladně, případně před uplynutím lhůty pro opuštění území, pokud mu byla taková lhůta poskytnuta.

[…]“

12. Ustanovení § 51 AufenthG, nadepsaného „Ukončení legálního pobytu; zachování omezení“, v odst. 1 bodu 5 stanoví:

„1. Povolení k pobytu pozbývá platnosti, pokud […]

[…]

5) byl cizinec vyhoštěn, […]“

13. Podle § 53 odst. 1 AufenthG, nadepsaného „Vyhoštění“, platí:

„Cizinec, jehož pobyt představuje ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, demokratického a svobodného ústavního zřízení nebo jiného zásadního zájmu Spolkové republiky Německo, bude vyhoštěn, je-li s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu a na základě zvážení zájmu na tom, aby opustil území, a jeho zájmu na tom, aby zůstal na území Spolkové republiky, zřejmé, že musí být upřednostněn veřejný zájem na tom, aby území opustil.“

14. Ustanovení § 54 odst. 1 bodu 1 AufenthG stanoví:

„1. Zájem na vyhoštění cizince ve smyslu § 53 odst. 1 je zvlášť významný, pokud

1) byl cizinec pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody […]“

15. Ustanovení § 58 AufenthG, nadepsaného „Vystěhování“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Cizinci bude uloženo opatření směřující k vystěhování, pokud je jeho povinnost opustit území vymahatelná, pokud mu nebyla poskytnuta lhůta k opuštění území nebo tato lhůta uplynula a pokud není zajištěn dobrovolný výkon jeho povinnosti opustit území nebo je kontrola jeho odjezdu nezbytná z důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku. […]

2. […] V ostatních případech se povinnost opustit území stává vykonatelnou, pouze pokud se stalo vykonatelným rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení povolení k pobytu nebo jiný správní akt, na jehož základě je cizinec povinen opustit území v souladu s § 50 odst. 1.

[…]“

16. Ustanovení § 60a AufenthG, nadepsaného „Dočasný odklad vystěhování“, v odstavcích 2 až 4 stanoví:

„2. Vystěhování cizince se odloží po dobu, kdy toto vystěhování nelze ze skutkových a právních důvodů provést a cizinci nebylo uděleno povolení k dočasnému pobytu […].

3. Odkladem vystěhování cizince není dotčena jeho povinnost opustit území.

4. Cizinci, kterému byl povolen odklad vystěhování, bude vydáno potvrzení.

[…]“

II. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

17. BZ, jehož státní příslušnost nebyla zjištěna, se narodil v Sýrii a od roku 1990 pobývá v Německu. Ačkoli má od uvedené doby povinnost opustit území, nadále v tomto členském státě pobývá na základě pravidelně prodlužovaného rozhodnutí o strpění podle § 60a AufenthG.

18. Dne 17. března 2013 byl BZ odsouzen k trestu odnětí svobody na dobu tří let a čtyř měsíců za trestné činy podporování terorismu. V březnu 2014 byl z výkonu zbytku trestu odnětí svobody podmíněně propuštěn.

19. Z důvodu tohoto odsouzení za trestný čin vydal Westerwaldkreis (okres Westerwald, Německo) rozhodnutím ze dne 24. února 2014 opatření směřující k vyhoštění BZ na základě § 53 bodu 1 AufenthG (dále jen „rozhodnutí o vyhoštění“). S tímto rozhodnutím byl spojen zákaz vstupu a pobytu na spolkovém území v délce šesti let, později zkrácené na čtyři roky, ode dne opuštění území, přičemž trvání tohoto zákazu bylo omezeno maximálně do 21. července 2023. Zároveň vydal okres Westerwald proti BZ příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování.

20. BZ podal proti těmto rozhodnutím námitku. Na jednání před námitkovým výborem zrušil okres Westerwald příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování. Ve zbývající části byla námitka zamítnuta.

21. BZ proto podal k Verwaltungsgericht Koblenz (správní soud v Koblenci, Německo) žalobu na neplatnost rozhodnutí o vyhoštění a zákazu vstupu a pobytu na spolkovém území, kterou uvedený soud zamítl. BZ se proti jeho rozsudku odvolal k Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vrchní správní soud spolkové země Porýní-Falc, Německo).

22. Následně Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo) rozhodnutím ze dne 21. července 2017 zamítl žádost BZ o azyl s odůvodněním, že je podle vnitrostátního práva zjevně neopodstatněná. Zároveň tentýž úřad rozhodl, že BZ nemůže být vystěhován do Sýrie, jelikož podle něj jsou ve vztahu k tomuto státu splněny podmínky zákazu vystěhování stanoveného v § 60 AufenthG ve spojení s článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950.

23. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vrchní správní soud spolkové země Porýní-Falc, Německo) rozsudkem ze dne 5. dubna 2018 odvolání podané BZ zamítl. Posledně uvedený proto podal opravný prostředek „*Revision*“ k předkládajícímu soudu.

24. Předkládající soud uvádí, že tento opravný prostředek již zamítl v rozsahu, v jakém směřoval proti rozhodnutí o vyhoštění BZ, které se tak stalo pravomocným, a rozdělil řízení o opravném prostředku tak, že je nyní vedeno pouze v rozsahu, v jakém směřuje proti rozhodnutí o zkrácení délky zákazu vstupu a pobytu spojeného s rozhodnutím o vyhoštění na čtyři roky od případného opuštění území, nejdéle však do 21. července 2023.

25. Z vysvětlení ohledně německého práva poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že rozhodnutí o vyhoštění vydané podle § 53 AufenthG nemusí být nutně spojeno s vystěhováním dotyčného cizince. Podle předkládajícího soudu může být vůči osobám, jejichž pobyt představuje ohrožení veřejné bezpečnosti, vydáno opatření směřující k vyhoštění i v případě, kdy je nelze vystěhovat z německého území z důvodu situace v zemi jejich určení. V takovém případě má vydání opatření směřujícího k vyhoštění za následek na jedné straně zánik platnosti povolení k pobytu dotyčného cizince podle § 51 odst. 1 bodu 5 AufenthG a na druhé straně na základě § 11 odst. 1 AufenthG, zákaz vstupu a pobytu a rovněž zákaz vydat tomuto cizinci nové povolení k pobytu před uplynutím doby platnosti rozhodnutí o vyhoštění.

26. V této souvislosti vznáší předkládající soud otázku, zda je zákaz vstupu a pobytu, který lze podle vnitrostátního práva vydat i bez příkazu k opuštění území pod hrozbou vystěhování, slučitelný s unijním právem. V tomto ohledu zmíněný soud uvádí, že podle německého práva nepředstavuje rozhodnutí o vyhoštění samo o sobě „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115, za které je naopak nutné považovat příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování.

27. Uvedený soud zejména vyjadřuje pochybnosti ohledně toho, zda zákaz vstupu a pobytu uložený státnímu příslušníku třetí země pro účely „nesouvisející s migrací“, zejména ve spojení s rozhodnutím o vyhoštění, spadá do působnosti směrnice 2008/115. V případě kladné odpovědi na tuto otázku se předkládající soud zabývá tím, zda lze mít za to, že je zákaz vstupu a pobytu v rozporu s požadavky této směrnice, pokud byl příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování vydaný zároveň s tímto zákazem následně orgánem, který jej vydal, zrušen.

28. Pokud by závěr zněl, že zrušení rozhodnutí o navrácení nutně zakládá protiprávnost zákazu vstupu spojeného s tímto rozhodnutím, zabývá se předkládající soud tím, zda to platí i v případě, že rozhodnutí o vyhoštění vydané před rozhodnutím o navrácení nabylo právní moci.

29. Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Spadá zákaz vstupu uložený státnímu příslušníkovi třetí země pro účely ‚nesouvisející s migrací‘ v každém případě do působnosti směrnice [2008/115], pokud členský stát nevyužil možnosti, kterou mu poskytuje čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice?

b) V případě záporné odpovědi na část a) první předběžné otázky, je takový zákaz vstupu vyloučen z působnosti směrnice 2008/115 i tehdy, pokud, nehledě na rozhodnutí o vyhoštění, které bylo vůči němu vydáno a s nímž je spojen zákaz vstupu, dotyčný státní příslušník třetí země již pobývá na území neoprávněně, a v zásadě tak spadá do působnosti této směrnice?

c) Patří zákaz vstupu uložený v rámci rozhodnutí o vyhoštění vydaného z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku (v tomto případě tedy výlučně z důvodů obecné prevence související s bojem proti terorismu) do kategorie zákazů vstupu uložených pro účely ‚nesouvisející s migrací'?

2) V případě, že Soudní dvůr odpoví na první předběžnou otázku v tom smyslu, že dotčený zákaz vstupu spadá do působnosti směrnice 2008/115:

a) Zakládá zrušení rozhodnutí o navrácení (kterým je v projednávané věci příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování) protiprávnost zákazu vstupu (ve smyslu čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115) uloženého současně s tímto rozhodnutím?

b) Stane se zákaz vstupu protiprávním i v případě, že rozhodnutí o vyhoštění vydané před rozhodnutím o navrácení nabylo právní moci?"

III. Řízení před Soudním dvorem

30. K těmto otázkám předložily písemná vyjádření německá a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise.

31. Dne 23. dubna 2020 zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o informace týkající se právního rámce sporu v původním řízení. Odpověď předkládajícího soudu ze dne 6. května 2020 došla Soudnímu dvoru dne 27. května 2020.

32. Organizačním procesním opatřením ze dne 8. října 2020 vyzval Soudní dvůr všechny zúčastněné, aby odpověděli písemně na jím položené otázky. Písemná vyjádření v odpověď na tyto otázky byla předložena ve stanovené lhůtě.

IV. Analýza

33. Německá vláda vznesla námitku nepřípustnosti první předběžné otázky. Vzhledem k tomu, že tento argument se implicitně týká i druhé předběžné otázky, posoudím na začátku své analýzy nejprve jejich přípustnost (část A), a až poté se budu věnovat meritu jednotlivých předběžných otázek (část B).

A. K přípustnosti

34. Německá vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že na rozdíl od toho, co vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Spolková republika Německo využila možnost stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 a rozhodla se nepoužít tuto směrnici na státní příslušníky třetí země, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva.

35. Na podporu tohoto tvrzení upozorňuje zmíněná vláda Soudní dvůr na skutečnost, že v důvodové zprávě k německému zákonu, kterým se provádí směrnice 2008/115, je obsažena následující pasáž týkající se § 11 AufenthG, jímž byl proveden článek 11 směrnice 2008/115: „Odchylky od řádné lhůty v délce pěti let stanovené v nové větě čtvrté vycházejí z čl. 2 odst. 2 písm. b) (v tomto ohledu jde o omezení působnosti směrnice ve vztahu k osobám, které byly odsouzeny za trestný čin) a čl. 11 odst. 2 věty druhé (vážná hrozba pro veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek) směrnice 2008/115".

36. V tomto ohledu uvádím, že předkládající soud v odpovědi na žádost o informace zaslanou Soudním dvorem trval na svém výkladu německého práva uvedeném v předkládacím rozhodnutí, podle kterého se Spolková republika Německo nerozhodla na základě čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 vyloučit z působnosti *celé* této směrnice státní příslušníky třetích zemí, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce.

37. Předkládající soud totiž podotýká, že část důvodové zprávy citovaná německou vládou se týká § 11 odst. 3 AufenthG ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, podle kterého délka zákazu vstupu může přesáhnout pět let, „pouze pokud by cizinec vyhoštěn *po odsouzení za trestný čin* nebo představuje závažnou hrozbu pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek“ [4]. Podle předkládajícího soudu z této pasáže vyplývá, že pokud jde o státní příslušníky třetí země, vůči nimž bylo vydáno opatření směřující k vyhoštění po odsouzení za trestný čin, bylo úmyslem německého zákonodárce při zmínce čl. 2 odst. 2 směrnice 2008/115 odchýlit se *pouze* od *konkrétního* pravidla stanoveného v čl. 11 odst. 2 téže směrnice, podle kterého je platnost zákazu vstupu omezena na pět let a tato délka může být překročena pouze v případě vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.

38. Podle ustálené judikatury přitom Soudní dvůr v rámci rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy v řízeních o předběžné otázce musí vzít v úvahu skutkový a právní kontext, do něhož jsou předběžné otázky zasazeny, tak jak je vymezen v předkládacím rozhodnutí. To znamená, že nehledě na kritické připomínky německé vlády k výkladu německého práva podanému předkládajícím soudem musí přezkum této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyházet z výkladu [5], podle kterého německý zákonodárce uplatněním čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 nezamýšlel vyloučit státní příslušníky třetí země po jejich odsouzení za trestný čin z působnosti celé této směrnice [6].

39. K jinému závěru nelze podle mého názoru dospět ani na základě skutečnosti, že ve věci Filev a Osmani [7] Soudní dvůr uznal opačný výklad německého práva, na niž upozorňuje německá vláda. Ve věci, ve které byl vydán zmíněný rozsudek, byl totiž Soudní dvůr na základě judikatury uvedené v předchozím bodě tohoto stanoviska vázán výkladem vnitrostátního práva poskytnutým ze strany Amtsgericht Laufen (okresní soud v Laufenu, Německo), který předmětnou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložil.

40. Vzhledem k tomu, že relevantnost otázek položených předkládajícím soudem tak nelze zpochybnit, mám za to, že tyto předběžné otázky je třeba považovat za přípustné.

B. K věci samé

1. Úvodní poznámky

41. Pro účely poskytnutí výkladu, který je požadován od Soudního dvora, je nutné nastínit podstatné rysy relevantního právního rámce.

4 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

5 – Viz rozsudek ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 25 a citovaná judikatura).

6 – Pokud jde o otázku, zda čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 umožňuje členským státům, aby se od směrnice odchýlily jen v určité části, předkládající soud tvrdí, podle mého názoru správně, že tato otázka není pro řešení sporu v původním řízení rozhodující, jelikož z právního hlediska by záporná odpověď znamenala pouze nepoužitelnost zákazu vstupu v délce přesahující pět let.

7 – Rozsudek ze dne 19. září 2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

42. Cílem směrnice 2008/115 je vypracovat účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat založenou na společných normách pro navracení osob humánním způsobem při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti [8].

43. Za tímto účelem zmíněná směrnice zavádí podrobný postup, doplněný právními zárukami, který musí každý členský stát použít v případě navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a stanoví pořadí jednotlivých fází, které tento postup zahrnuje.

44. Konkrétně uvedená směrnice stanoví, že v případě, kdy státní příslušník třetí země pobývá neoprávněně na území členského státu, je členský stát povinen vydat takovému státnímu příslušníku „rozhodnutí o navrácení“ [9]. Tímto rozhodnutím se dotyčnému státnímu příslušníku ukládá „povinnost návratu“, čímž se rozumí povinnost návratu do země jeho původu, země tranzitu nebo do jiné země [10], a případně stanoví přiměřená lhůta, v níž musí tento státní příslušník dobrovolně opustit území [11]. Jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže povinnost návratu nebyla splněna, jsou členské státy povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení [12].

45. Rozhodnutí o navrácení může – případně v některých případech musí – být spojeno se „zákazem vstupu“. Ačkoli je tento zákaz vydán jen jedním členským státem, zakazuje se jím vstup a pobyt *na území všech členských států*, jak vyplývá z definice obsažené v čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115. Účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení je tak přiznána „evropská působnost“ [13].

46. Aby taková působnost nebyla pouze teoretická, stanoví tato směrnice rovněž, že hodlá-li členský stát vydat povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, na nějž se vztahuje zákaz vstupu vydaný jiným členským státem, je nejprve povinen informovat tento členský stát a zohlednit přitom jeho zájmy [14]. Zahájení takové konzultace předpokládá, že se členský stát předtím dozví o zákazech vstupu vydaných v jiných členských státech, což je umožněno tím, že informace o takových zákazech mohou být předmětem vnitrostátního oznámení vloženého do Schengenského informačního systému druhé generace na základě čl. 24 odst. 3 nařízení č. 1987/2006 [15].

47. Právě zákaz vstupu je předmětem předběžných otázek položených předkládajícím soudem, které navrhuji posoudit v rámci následujících úvah.

2. K první předběžné otázce

48. Podstatou první předběžné otázky položené předkládajícím soudem je, zda zákaz vstupu a pobytu uložený státnímu příslušníku třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin spadá do působnosti směrnice 2008/115.

8 – Viz body 2 a 11 odůvodnění směrnice 2008/115.

9 – Článek 6 odst. 1 směrnice 2008/115.

10 – Článek 3 body 3 a 4 směrnice 2008/115.

11 – Článek 7 odst. 1 směrnice 2008/115. V případech uvedených v odstavci 4 téhož ustanovení členské státy mohou, ale nemusí takovou lhůtu poskytnout (viz poznámka pod čarou 18 tohoto stanoviska).

12 – Článek 8 odst. 1 směrnice 2008/115.

13 – Viz bod 14 odůvodnění směrnice 2008/115.

14 – Viz čl. 11 odst. 4 směrnice 2008/115, který v tomto ohledu odkazuje na článek 25 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 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 3).

15 – Je třeba uvést, že toto nařízení bylo zrušeno nařízením 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), které bude použitelné od 28. prosince 2021. Článek 24 odst. 1 nařízení č. 2018/1861, kterým byl nahrazen článek 24 nařízení č. 1987/2006, stanoví *povinnost* členských států vložit záznam do systému SIS ve všech případech, kdy členský stát vydal zákaz vstupu týkající se neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země v souladu s postupy podle směrnice 2008/115.

49. Na úvod je třeba poznamenat, že podle předkládacího rozhodnutí vyplývají pochybnosti předkládajícího soudu ze znění bodu 11 „příručky k navracení osob“ vydané Komisí[16], podle které je směrnice 2008/115 použitelná pouze na zákazy vstupu související s porušením předpisů v oblasti migrace v členských státech („zákazy související s navrácením“), tj. předpisů upravujících vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí, zatímco ve vztahu k zákazům vstupu „vydaným pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací“, je tato směrnice irelevantní. Do této druhé kategorie podle něj spadají kromě zákazů vstupu představujících omezující opatření přijaté na základě hlavy V kapitoly 2 SEU rovněž zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy, nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky o úmyslu páchat takové trestné činy. Zákaz vstupu dotčený ve věci v původním řízení by tak podle předkládajícího soudu mohl spadat do této kategorie, a tudíž by byl vyloučen z oblasti působnosti směrnice 2008/115.

50. Jinými slovy, Soudní dvůr se má vyslovit k otázce, zda je správný výklad, podle kterého je směrnice 2008/115 použitelná výhradně na zákazy vstupu uložené z důvodu porušení předpisů v oblasti migrace, přičemž zákazy vstupu nespadající do této kategorie, zejména ty, jejichž účelem je ochrana veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti v členských státech, zůstávají naopak v pravomoci členských států.

51. Především je třeba podotknout, že v čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115 je „zákaz vstupu“ definován jako „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení“, což znamená, že toto ustanovení nepřipouští výklad, podle kterého bylo úmyslem unijního normotvůrce vztáhnout tento článek výlučně na opatření odůvodněná porušením předpisů v oblasti migrace. Podle mého takový výklad nepřipouští ani čl. 11 odst. 1 téže směrnice, jelikož v tomto ustanovení jsou pouze stanoveny podmínky, za kterých jsou (nebo mohou být) rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu, aniž je v něm uveden jakýkoli odkaz na důvody uložení takového zákazu.

52. Pokud jde o posouzení systematiky směrnice 2008/115, souhlasím s tím, jak ji chápe předkládající soud, podle kterého z této směrnice nelze dovodit žádnou skutečnost, která by odůvodňovala takové omezení oblasti její působnosti, jaké je uvedeno v bodě 11 „příručky k navracení osob“.

53. V tomto ohledu je nutné vycházet z ustanovení směrnice vymezujících oblast její působnosti.

54. Článek 2 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, že tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí *neoprávněně pobývající* na území členských států, přičemž „neoprávněným pobytem“ se podle čl. 3 bodu 2 této směrnice rozumí „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 [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)[17]] nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“. Tato ustanovení přitom s ohledem na své obecné znění neponechávají žádný prostor pro pochybnosti ohledně skutečnosti, že úmyslem unijního normotvůrce bylo vymezit oblast působnosti uvedené směrnice velmi široce, když stanovil, že neoprávněným pobytem ve smyslu této směrnice se rozumí nejen případ, kdy je pobyt neoprávněný z důvodu porušení předpisů v oblasti migrace („podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu […] [do] určité[ho] členské[ho] stát[u]“), ale rovněž případ, kdy je pobyt neoprávněný z důvodu porušení *jiných* než výše uvedených předpisů („jiné podmínky […] pobytu nebo bydliště v určitém členském státě“).

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

17 – Úř. věst. 2006, L 105, s. 1.

55. Jak je uvedeno výše, čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 svěřuje členským státům pravomoc nepoužít tuto směrnici na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva. Tento článek tak nutně vychází z předpokladu, že neoprávněný pobyt, který může zakládat použitelnost směrnice 2008/115, může vyplývat i ze závažného porušení vnitrostátního práva trestního. Je totiž třeba uvést, že takové ustanovení by bylo zcela nadbytečné, pokud by byl pro účely použití této směrnice relevantní pouze neoprávněný pobyt vyplývající z porušení předpisů v oblasti migrace. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí o navrácení, jakož i zákaz vstupu s ním spojený mohou být uloženy i pro účely související s ochranou veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

56. Tento závěr je podle mého ještě zřejmější, přihlédneme-li k jiným ustanovením směrnice 2008/115, jako je čl. 6 odst. 2 [18], čl. 7 odst. 4 [19], čl. 11 odst. 2 a 3 a čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec [20]. Zmíněná ustanovení totiž dokládají, že opatření na ochranu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a národní bezpečnosti nejsou z harmonizovaného režimu zavedeného zmíněnou směrnicí vyloučena, přičemž pokud opatření sledují tyto cíle, nese to s sebou pro členské státy pouze možnost odchýlit od pravidel zakotvených v uvedených článcích [21].

57. Pokud jde konkrétně o zákaz vstupu, čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115 stanoví, že ačkoli jeho délka v zásadě nepřekročí pět let, mohou členské státy uložit zákaz vstupu v délce přesahující tuto hranici, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážnou hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost. Kromě toho čl. 11 odst. 3 této směrnice v podstatě stanoví, že členské státy nemohou uložit zákaz vstupu obětem obchodování s lidmi, které obdržely z tohoto důvodu povolení k pobytu, za předpokladu, že dotčený státní příslušník třetí země nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.

58. Přípravné práce podle mého názoru potvrzují, že unijní normotvůrce v žádném případě nezamýšlel omezit oblast působnosti směrnice 2008/115 v závislosti na důvodech neoprávněnosti pobytu. Mám za to, že v návrhu směrnice [22] a v pracovním dokumentu útvarů Komise SEC (2005) 1175 [23] vyjádřila Komise tuto myšlenku zcela jasně. V prvně uvedeném dokumentu totiž potvrdila, že tento návrh se „zaměřuje na zavedení průřezového souboru pravidel platných pro nelegálně pobývajícího státního příslušníka třetí země *bez ohledu na důvod nezákonnosti pobytu* (např. uplynutí doby platnosti víza, uplynutí doby platnosti povolení k pobytu, zrušení platnosti povolení k pobytu, zamítavé rozhodnutí žádosti o udělení azylu, zrušení statusu uprchlíka, neoprávněný vstup)“ [24], zatímco v druhém dokumentu upřesňuje, že navrhovaná směrnice se má vztahovat nejen na státní příslušníky třetích zemí, jejichž neoprávněný pobyt vyplývá ze skutečnosti, že nesplňují podmínky vstupu uvedené

18 – Článek 6 odst. 2 směrnice 2008/115 stanoví: „Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z *důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti*, použije se odstavec 1.“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

19 – Článek 7 odst. 4 směrnice 2008/115 stanoví: „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.“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska)

20 – Článek 12 odst. 1 směrnice 2008/115 zní: „Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy. Informace o věcných důvodech mohou být omezeny v případě, že vnitrostátní právní předpisy umožňují omezení práva na informace, zejména *za účelem zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti* a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska)

21 – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, bod 40).

22 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [SEC(2005) 1057, COM(2005) 391 final – 2005/0167 (COD), oddíl 4 kapitola I].

23 – Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [COM (2005) 391 final].

24 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

v článku 5 Úmluvy k provedení Schengenské dohody (nyní článek 6 Schengenského hraničního kodexu), ale také na případy, kdy jejich neoprávněný pobyt vyplývá z *jiných důvodů*, mezi nimiž uvádí například situaci, kdy státní příslušník třetí země pozbude povolení k pobytu a zároveň je proti němu vedeno řízení o navrácení z *důvodu spáchání závažného trestného činu*.

59. Je pravda, že v uvedeném návrhu Komise připouští, že se uvažovalo o tom, zda by nemělo být předmětem harmonizace v navrhované směrnici rovněž „vyhoštění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti“. Komise rovněž připouští, že se tak nestalo, a to zejména z důvodu, že by se taková harmonizace neměla navrhovat v souvislosti se směrnicí týkající se ukončení nelegálního pobytu a návratu, ale spíše v souvislosti se směrnicemi, které upravují podmínky vstupu a pobytu a které se týkají ukončení oprávněné přítomnosti a oprávněného pobytu. Následně však Komise vysvětluje, že to neznamená, že by se navrhovaná směrnice nepoužila na státního příslušníka třetí země, jehož legální pobyt byl ukončen z důvodu veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Naopak taková osoba se tím stává neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země, což znamená, že se na něj dotčená směrnice použije, aniž je nutné tuto skutečnost dále upřesňovat [25].

60. Domnívám se, že i na základě teleologického posouzení čl. 3 bodu 6 a článku 11 směrnice 2008/115 je zřejmé, že oblast působnosti této směrnice je v zásadě pojata natolik široce, že ji nelze omezit pouze na zákazy vstupu odůvodněné porušením předpisů v oblasti migrace. „Evropská působnost“, kterou zákaz vstupu stanovený v uvedených ustanoveních přiznává účinkům vnitrostátních opatření pro navracení, je, jak správně připomíná předkládající soud, odůvodněna cíli sledovanými těmito ustanoveními, tj. předcházet nelegálnímu přistěhovalectví a zabránit tomu, aby státní příslušníci třetích zemí využívali rozdílných předpisů platných v jednotlivých členských státech k obcházení vnitrostátních opatření, kterými byl ukončen jejich pobyt. Tyto cíle však podle mého názoru nejsou slučitelné s takovým omezením okruhu osob, kterým lze uložit zákaz pobytu, jaké je uvedeno v „příručce k navracení osob“.

61. V této fázi je nicméně třeba uznat, že podstatnější jsou zřejmě pochybnosti předkládajícího soudu týkající se otázky, zda je takový výklad, jaký navrhuji v tomto stanovisku, správný s ohledem na ustanovení nařízení č. 1987/2006.

62. Je totiž třeba připomenout, že v bodě 11 „příručky k navracení osob“ jsou mezi zákazy vstupu „vydanými pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací“, na něž se tak nevztahuje směrnice 2008/115, výslovně uvedeny zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky o úmyslu takové trestné činy páchat. Uvedený bod 11 tak odkazuje na zákazy vstupu vycházející z ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu uvedené v čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006 ve spojení s jeho čl. 24 odst. 1. Dodávám, že čl. 24 odst. 3 uvedeného nařízení upravuje zákazy vstupu a pobytu uložené státním příslušníkům třetích zemí, na které se vztahuje „opatření směřující k vyhoštění, odepření vstupu nebo navrácení“, a to z důvodu „porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu [těchto] státních příslušníků“.

63. Z článku 24 nařízení č. 1987/2006, které bylo vydáno před vstupem směrnice 2008/115 v platnost, tak vyplývá, že zákazy vstupu a pobytu uložené z důvodu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu a takové zákazy uložené státním příslušníkům třetích zemí, na které se vztahuje rozhodnutí o vyhoštění, odepření vstupu nebo navrácení, jsou definovány jako *různé* kategorie, z nichž každá se řídí vlastním právním režimem (povinnost vložit záznam do systému SIS se vztahuje pouze na první z uvedených kategorií). Nařízení 2018/1861, které s účinností k 28. prosinci 2021 nahradí nařízení č. 1987/2006, přebírá ve svém čl. 24 odst. 1 strukturu rozdělení na dvě

25 – Viz oddíl 3 bod 12 návrhu směrnice.

kategorie obsaženou v článku 24 nařízení č. 1987/2006[26], přičemž konstatuje, že druhá kategorie zákazů vstupu již byla mezitím harmonizována směrnicí 2008/115 („zákaz[y] vstupu týkající se státního příslušníka třetí země[, které] členský stát vydal v souladu s postupy podle směrnice [2008/115]“)[27].

64. Předkládající soud se zřejmě zabývá tím, zda je nutné z toho dovodit závěr, že *každý* zákaz vstupu uložený z důvodu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu je vyloučen z působnosti směrnice 2008/115, a tudíž podléhá pouze právnímu režimu, který je na něj použitelný podle vnitrostátního práva, jak tvrdí ve svém písemném vyjádření nizozemská vláda.

65. Je sice pravda, že vzhledem k tomu, že směrnice 2008/115 představuje akt, který rozvíjí schengenské *acquis*, musí být vykládána s přihlédnutím k nezbytné soudržnosti tohoto *acquis*[28], mezi něž zcela nepochybně patří i nařízení č. 1987/2006. Podle mého názoru se však výklad čl. 24 odst. 2 zmíněného nařízení uvedený v předchozím bodě tohoto stanoviska opírá o nesprávné pochopení rozsahu osobní působnosti tohoto ustanovení.

66. Domnívám se totiž, že zákazy vstupu a pobytu vydané z důvodu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu, uvedené v čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006, se vztahují pouze na státní příslušníky třetích zemí, kteří v okamžiku vydání zákazu pobývají *mimo* členský stát. To je také důvodem, proč jsou považovány za jinou kategorii než zákazy vycházející ze směrnice 2008/115: jak by totiž bylo možné zahájit řízení o navrácení dotčených státních příslušníků, pokud by nepobývali neoprávněně na území uvedeného členského státu?

67. Naproti tomu se čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006 na rozdíl od toho, co tvrdí nizozemská vláda, nevztahuje na takové zákazy vstupu a pobytu, jako je zákaz dotčený ve věci v původním řízení, tedy zákazy uložené z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti státním příslušníkům třetích zemí, kteří se *již* nacházejí na území členského státu. Vydání takových zákazů vstupu a pobytu totiž předpokládá, že pobyt těchto státních příslušníků je neoprávněný, a proto ve vztahu k nim musí být vydáno rozhodnutí o navrácení. Jedná se tak o zákazy „související s navracením“, které jsou upraveny směrnicí 2008/115.

68. Shrneme-li výše uvedené, mají členské státy pravomoc vydávat zákazy vstupu osobám představujícím hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo bezpečnost státu, zejména pokud byly tyto osoby v členském státě odsouzeny za trestný čin, za nějž lze uložit trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, za předpokladu, že tyto osoby pobývají v okamžiku vydání takových zákazů mimo území dotyčného členského státu. Naproti tomu harmonizovaná pravidla stanovená směrnicí 2008/115, počínaje povinností vydat rozhodnutí o navrácení, jsou členské státy povinny dodržovat, pokud ukládají zákazy vstupu osobám představujícím hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou

26 – Jedinou podstatnou změnou zavedenou novým nařízením je rozšíření povinnosti vložit záznam do systému SIS na zákazy vstupu vydané v souladu s postupy podle směrnice 2008/115. Viz zejména návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol, o změně nařízení (EU) č. 515/2014 a o zrušení nařízení (ES) č. 1987/2006 [COM(2016) 882 final – 2016/0408 (COD), s. 4]. Viz rovněž poznámku pod čarou 15 tohoto stanoviska.

27 – Článek 24 odst. 1 nařízení 2018/1861 zní: „Členské státy vloží záznam o odepření vstupu a pobytu, je-li splněna jedna z těchto podmínek: a) členský stát dospěl na základě individuálního posouzení, které zahrnuje rovněž posouzení osobní situace dotčeného státního příslušníka třetí země a důsledků odepření vstupu a pobytu pro něj, k závěru, že přítomnost tohoto státního příslušníka třetí země na jeho území představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, a v důsledku toho přijal v souladu se svým vnitrostátním právem správní nebo soudní rozhodnutí o odepření vstupu a pobytu a vložil vnitrostátní záznam o odepření vstupu a pobytu; nebo b) členský stát vydal v souladu s postupy podle směrnice 2008/115[…] zákaz vstupu týkající se státního příslušníka třetí země.“

28 – Rozsudek ze dne 26. října 2010, Spojené království v. Rada (C-482/08, EU:C:2010:631, bod 48).

bezpečnost nebo bezpečnost státu, které se již nacházejí na jejich území[29]. Tato směrnice je použitelná s výjimkou případů, kdy ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu vyplývá ze skutečnosti, že dotyčným osobám byla uložena trestněprávní sankce za závažný trestný čin nebo se jich týká vydávací řízení, a dotyčný členský stát využil možnost, kterou mu přiznává čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115[30].

69. Právě v nutnosti navrácení dotyčného státního příslušníka třetí země, a nikoli v důvodech vydání těchto zákazů, spočívá rozdíl mezi zákazy vstupu spadajícími do působnosti směrnice 2008/115 a zákazy založenými výhradně na vnitrostátním právu. Sama Komise ve svém písemném vyjádření připouští, že bod 11 „příručky k navracení osob“ je zavádějící v tom, že jsou v něm uvedeny zákazy vstupu vydané „pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací“, místo aby byl použit správný výraz zákazy vstupu „spojené s navrácením“.

70. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku odpověděl v tom smyslu, že zákaz vstupu a pobytu uložený státnímu příslušníku členského státu třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin spadá do působnosti směrnice 2008/115.

3. Ke druhé předběžné otázce

71. Podstatou druhé předběžné otázky položené předkládajícím soudem je, zda směrnice 2008/115 brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého státnímu příslušníku členského státu třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin, které nabylo právní moci, pokud bylo zrušeno rozhodnutí o navrácení.

72. Tato otázka vychází ze zvláštností německé právní úpravy, jak vyplývají z popisu vnitrostátního právního rámce uvedeného v předkládacím rozhodnutí, jež lze shrnout následovně: i) opatření směřující k vyhoštění jako takové nepředstavuje „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu směrnice 2008/115, přičemž za takové rozhodnutí je považován příkaz k opuštění území pod hrozbou vystěhování; ii) vydáním jakéhokoli opatření směřujícího k vyhoštění se pobyt cizího státního příslušníka stává protiprávním a tomuto státnímu příslušníku vzniká abstraktní povinnost opustit německé území a iii) zákaz vstupu je *ipso iure* spojen nejen s každým příkazem k opuštění území pod hrozbou vystěhování, ale rovněž s každým opatřením směřujícím k vyhoštění. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se předkládající soud zabývá tím, zda musí zákaz vstupu kopírovat právní osud rozhodnutí o navrácení, a tedy nemůže zůstat v platnosti poté, co bylo posledně uvedené rozhodnutí zrušeno.

73. Předkládající soud nejprve uvádí, že odpověď na uvedenou otázku nelze dovodit ze znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115, podle kterého rozhodnutí o navrácení musí (první pododstavec) nebo mohou (druhý pododstavec) být „spojena“ se zákazem vstupu, a následně vysvětluje, že skutečnost, že v čl. 3 bodě 6 této směrnice je zákaz vstupu definován jako správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, který je „spojen s rozhodnutím o navrácení“, podle něj nutně neznamená, že by se zrušením rozhodnutí

29 – Rozdíl mezi těmito dvěma kategoriemi zákazů vstupu lze ilustrovat na příkladu francouzského právního řádu, zejména code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákon o vstupu a pobytu cizinců a o právu na azyl). První kategorie, nazvaná „správní zákaz vstupu na území“, je upravena v článku L214-2 uvedeného zákona, který stanoví, že „[každému státnímu příslušníku třetí země], který nemá obvyklý pobyt ve Francii a *nenachází se* na francouzském území, lze uložit správní zákaz vstupu na území, pokud jeho pobyt ve Francii představuje závažné ohrožení francouzského veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti nebo mezinárodních vztahů“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Druhá kategorie, nazvaná „zákaz návratu na francouzské území“, je upravena v článku L511-1 uvedeného zákona, který stanoví, že „[s]právní orgán může vydat příkaz k opuštění francouzského území cizinci, který není státním příslušníkem žádného členského státu Evropské unie, […] pokud se na něj vztahuje některá z těchto situací: […] 7. Jestliže chování cizince, který pobývá na území Francie neoprávněně po dobu tří měsíců, představuje ohrožení veřejného pořádku.

30 – Například Francouzská republika využila tuto možnost, pokud jde o „zákaz vstupu na francouzské území“ stanovený v článku L541-1 zákona o vstupu a pobytu cizinců, tedy v případě, kdy může být cizinci soudním orgánem uložen trest za zločin nebo přečin podle ustanovení článků 131-30, 131-30-1 a 131-30-2 code pénal français (francouzský trestní zákoník).

o navrácení stal zákaz vstupu s ním spojený zcela neopodstatněným. V tomto ohledu se zabývá tím, zda časová vazba mezi těmito dvěma akty zakládá s ohledem na uvedenou směrnici rovněž věcný vztah, což by naopak připouštělo výklad, podle kterého zrušení rozhodnutí o navrácení protiprávnost zákazu vstupu zakládá.

74. Za účelem zajištění soudržného výkladu čl. 3 bodu 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 považuji za nutné uvést jedno upřesnění. Nedomnívám se, že by slovní spojení „spojen s rozhodnutím o navrácení" mělo vyjadřovat časovou vazbu, či dokonce že by dotčené akty musely byly vydávány současně, jak zřejmě považuje za dané předkládající soud. V tomto ohledu je totiž třeba uvést, že podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 nastává jeden z případů, kdy jsou členské státy povinny vydat zákaz vstupu, tehdy, jestliže nebyla splněna povinnost návratu ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území poskytnuté v rozhodnutí o navrácení [písm. b)]. V takovém případě je přitom zákaz vstupu uložen až *po* vydání rozhodnutí o navrácení, a tudíž podle mého názoru nemůže být součástí definice zákazu vstupu požadavek, aby oba akty musely být vydány současně.

75. Z tohoto závěru by mohlo vyplývat, že znění uvedené definice je neobratné a že použitím slova „spojeno" zamýšlel unijní normotvůrce stanovit požadavek jiného druhu vazby mezi zákazy vstupu spadajícími do působnosti směrnice 2008/115 a rozhodnutími o navrácení, například požadavek věcného vztahu, který by jako takový znamenal, že zákaz vstupu nemůže zůstat v platnosti po zrušení rozhodnutí o navrácení.

76. Mám za to, že takovou hypotézu potvrzuje rozsudek Soudního dvora ve věci Ouhrami [31]. V rámci své odpovědi týkající se výkladu čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115, zejména pak toho, od jakého okamžiku se má doba trvání zákazu vstupu počítat, totiž Soudní dvůr uvedl, že čl. 3 bod 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s jejím čl. 3 bodem 4 musí být vykládány v tom smyslu, že zákaz vstupu „má *doplnit* rozhodnutí o navrácení v tom smyslu, že dotyčnému zakazuje po určitou dobu po jeho […] opuštění území členských států opětovně vstoupit na toto území a následně na něm pobývat" [32], z čehož dovozuje, že „*[p]ředpokladem* nabytí účinnosti tohoto zákazu tedy je, že dotyčný předtím uvedené území opustil" [33]. Z formulace použité Soudním dvorem přitom podle mého názoru vyplývá, že rozhodnutí o navrácení musí být považováno za *nutnou podmínku* platnosti zákazu vstupu. V každém případě mám za to, že tento závěr vyplývá z úvah Soudního dvora věnovaných systematickému výkladu dotčeného ustanovení, podle nichž směrnice 2008/115 *jasně rozlišuje* mezi fází řízení do okamžiku dobrovolného nebo nuceného splnění povinnosti návratu, kdy se neoprávněný pobyt dotyčné osoby řídí rozhodnutím o navrácení, a následnou fází, kdy nastávají právní účinky zákazu vstupu, a to prostřednictvím zákazu znovu vstoupit na území členských států a po novém neoprávněném vstupu na něm pobývat [34].

77. Nicméně je třeba uvést, že německá vláda ve svém písemném vyjádření předkládá poněkud odlišný výklad tohoto rozsudku. Podle této vlády je sice pravda, že účinky zákazu vstupu se uplatní až v okamžiku splnění povinnosti opustit území vyplývající z neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země, avšak zároveň platí, že takovou povinnost nemusí nutně zakládat jen rozhodnutí o navrácení, tak jak je stanoveno v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115. Uvedená vláda tvrdí, že rozhodnutí o navrácení není ani zdaleka systematicky tou skutečností, která zakládá neoprávněnost pobytu, ale pouze se jím tato neoprávněnost konstatuje.

31 – Rozsudek ze dne 26. července 2017 (C-225/16, EU:C:2017:590).

32 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

33 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

34 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, (C-225/16, EU:C:2017:590, body 46 až 49). V nedávné době se Soudní dvůr opřel o toto odůvodnění v rozsudku ze dne 17. září 2020, JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu) (C-806/18, EU:C:2020:724, body 32 až 34).

78. Vzhledem k tomu, že neoprávněnost pobytu nemusí být nutně úředně potvrzena rozhodnutím o navrácení, může opatření spočívající v zákazu vstupu podle německé vlády zůstat v platnosti i po zrušení uvedeného rozhodnutí, jelikož zákaz vstupu může vyvolávat právní účinky, které mu jsou vlastní, v případě, že dotyčný státní příslušník třetí země splní svou povinnost stanovenou v § 50 AufenthG a německé území opustí dobrovolně.

79. S tímto argumentem nemohu souhlasit. Takový výklad by totiž nebyl v souladu s logikou ani s duchem směrnice 2008/115.

80. Pokud jde o logiku této směrnice, je pravda, že směrnice ponechává členským státům možnost stanovit, že vydáním opatření směřujícího k vyhoštění se pobyt státního příslušníka třetí země stává neoprávněným, a že tomuto státnímu příslušníku tak vzniká obecná a abstraktní právní povinnost opustit území dotčeného členského státu, jaká vyplývá i z § 50 AufenthG. Avšak jakmile je určeno, že jde o neoprávněný pobyt, neumožňuje uvedená směrnice dotčenému členskému státu, aby strpěl přítomnost uvedeného státního příslušníka na vnitrostátním území do doby, než se tento sám rozhodne toto území opustit. Právě naopak podle čl. 6 odst. 1 téže směrnice [35] je tento členský stát povinen dotyčnému státnímu příslušníku vydat rozhodnutí o navrácení, nerozhodne-li na základě čl. 6 odst. 4 téže směrnice [36] o udělení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu dotyčného. Z povinnosti členských států zahájit řízení o navrácení, pokud nepřiznají právo pobytu, neexistuje žádná výjimka. Tuto povinnost tak členské státy mají bez ohledu na otázku, zda za okolností daného případu je rozhodnutí o navrácení skutečností zakládající neoprávněnost pobytu nebo zda má pouze deklaratorní povahu.

81. Pokud jde o ducha směrnice 2008/115, Komise ve své „příručce k navracení osob“ vysvětluje, že povinnost členských států stanovená v čl. 6 odst. 1 má omezit „šedá místa“ (protiprávního přistěhovalectví), zabránit vykořisťování neoprávněně pobývajících osob a u všech dotčených osob zvýšit právní jistotu [37]. Takový výklad, jaký uplatňuje německá vláda – podle kterého nabytí účinnosti zákazu vstupu nevyžaduje vždy nutně, aby dotyčná osoba opustila vnitrostátní území na základě rozhodnutí o navrácení, jelikož postačí, pokud tak učiní ke splnění obecné a abstraktní povinnosti stanovené vnitrostátním právem – přitom podle mého názoru flagrantně porušuje uvedené cíle. Taková povinnost totiž neumožňuje účinně omezit „šedá místa“, jež zmiňuje Komise, jelikož na rozdíl od povinnosti návratu stanovené v rozhodnutí o navrácení nezahrnuje nutně lhůtu, v níž je dotyčný povinen dobrovolně opustit území daného členského státu, ani nucený výkon povinnosti opustit území, pokud tak dotyčný neučiní dobrovolně.

82. Jestliže zákazy vstupu spadající do působnosti směrnice 2008/115 mohou vyvolávat právní účinky, které jsou s nimi spojeny, až po dobrovolném nebo nuceném výkonu rozhodnutí o navrácení, rozumí se samo sebou, že nemohou zůstat v platnosti, pokud bylo posledně uvedené rozhodnutí zrušeno.

35 – Ohledně toho viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, bod 50), podle kterého „[p]ovinnosti uložené členským státům na základě článků 6 a násl. směrnice 2008/115 jsou trvalé, nepřetržité a uplatňují se bez přerušení ve smyslu, že vznikají *automaticky* ihned poté, co dojde k naplnění podmínek v uvedených článcích“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

36 – Viz odpověď Komise na otázku Parlamentu č. P-1687/10 (Úř. věst. 2011, C 138 E, s. 1), ve které se ohledně této povinnosti členských států, v tomto případě Španělského království, uvádí: „Tato povinnost znamená, že španělské orgány již nemají možnost – jakmile zjistily neoprávněnou přítomnost státního příslušníka třetí země na svém území – strpět tuto situaci, aniž by zahájily řízení o navrácení nebo řízení o udělení povolení k pobytu“.

37 – Viz „příručka k navracení osob“, bod 5, s. 100. Viz rovněž odpověď Komise na otázku Parlamentu č. P-1687/10 (Úř. věst. 2011, C 138 E, s. 1), kde se uvádí, že „[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce ‚grey areas‘, to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved“.

83. Teze předložená v tomto stanovisku, podle které takový zákaz vstupu představuje nástroj, který má nutně doplňkovou povahu ve vztahu k rozhodnutí o navrácení [38], se ostatně podle mého názoru zjevně odráží i v cílech, které normotvůrce sledoval začleněním zákazu vstupu do dotčené směrnice. Již mnohokrát bylo v tomto stanovisku připomenuto, že vydáním zákazu vstupu, který vylučuje vstup a pobyt na území všech členských států, se „účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení […] přizná[vá] evropská působnost“ [39]. Je třeba dodat, jak je v podstatě uvedeno v bodě 11 „příručky k navracení osob“, že zákaz vstupu má posílit věrohodnost návratové politiky vysláním jasného vzkazu osobám, které byly vyhoštěny z důvodu porušení předpisů v oblasti migrace v členských státech, že nebudou moci po stanovenou dobu znovu vstoupit na území kteréhokoliv z členských států. Z těchto cílů je podle mého názoru nade vši pochybnost jasné, že zákaz vstupu spadající do působnosti směrnice 2008/115 nemůže být v žádném případě vydán bez existence rozhodnutí o navrácení a nemůže zůstat v platnosti, pokud bylo posledně uvedené rozhodnutí zrušeno.

84. Navíc mi není zřejmé, jak by na tomto závěru mohla něco změnit předkládajícím soudem zmiňovaná skutečnost, že rozhodnutí o vyhoštění vydané před rozhodnutím o navrácení nabylo právní moci. Právě naopak skutečnost, že s ohledem na zmíněnou okolnost chybí k nucenému výkonu povinnosti žalobce v původním řízení opustit území stanovené v § 50 AufenthG pouze správní rozhodnutí, jen dokládá, že rozhodnutí o navrácení již z právního hlediska neexistuje, takže zákaz vstupu z něj vyplývající pozbyl veškerý právní základ.

85. V této fázi by se nicméně mohla nabízet otázka, zda se v důsledku zrušení rozhodnutí o navrácení nestává zákaz vstupu, který s ním byl původně spojen, „zákazem nesouvisejícím s navrácením“, které by tak nespadalo do působnosti směrnice 2008/115; tato otázka byla položena zúčastněným stranám v projednávané věci s výzvou k písemné odpovědi.

86. V tomto bodě se přikláním k názoru Komise, že tomu tak není. Jak posledně uvedená připomíná, zákaz vstupu a pobytu, který byl ve věci v původním řízení původně spojen s rozhodnutím o navrácení, spadá do působnosti směrnice 2008/115, jelikož byl vydán neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníku třetí země právě z důvodu jeho neoprávněného pobytu. Jelikož pouhým zrušením takového rozhodnutí nejsou uvedené skutečnosti nijak dotčeny, je podle mého názoru jasné, že toto zrušení nemůže, pokud vnitrostátní orgány nevydaly nové opatření, nijak změnit právní posouzení předmětného zákazu vstupu a pobytu. Na rozdíl od zákazů vstupu uložených podle článku 11 směrnice 2008/115 totiž mezi podmínkami uplatnění zákazů vstupu s vnitrostátní působností neoprávněný pobyt není [40]. V tomto ohledu mají německé orgány nadále možnost vydat správní akt, s nímž bude spojen zákaz vstupu s vnitrostátní působností, pokud jsou splněny podmínky uplatnění takového zákazu, které nesouvisejí s navrácením.

87. Na závěr je třeba uvést ještě jednu poznámku. Jsem si vědom, že důvodem, proč německé orgány zrušily rozhodnutí o navrácení a zároveň ponechaly beze změny zákaz vstupu a pobytu, bylo zabránit tomu, aby si žalobce v původním řízení mohl upevnit právo k pobytu v Německu [41]. Podotýkám nicméně, shodně s nizozemskou vládou a Komisí, že směrnice 2008/115 nabízí členským státům právní prostředek, jak takové situace řešit, a to postup uvedený v čl. 9 odst. 1 písm. a) této směrnice, podle kterého členské státy musí vyhoštění odložit, pokud by jím byla porušena zásada nenavracení, přičemž v takovém případě vydají v souladu s bodem 12 odůvodnění uvedené směrnice dotčeným osobám písemné potvrzení dokládající jejich zvláštní postavení [42]. Tento prostředek umožňuje vnitrostátním

38 – Viz také Martucci, F., „La directive ‚retour‘: la politique européenne d’immigration face à ses paradoxes“, v: *Revue trimestrielle de droit de l’Union européenne*, 2009, s. 50, který definuje zákaz vstupu podle článku 11 směrnice 2008/115 jako „doplněk [rozhodnutí o] navrácení“.

39 – Bod 14 odůvodnění směrnice 2008/115.

40 – Viz bod 68 tohoto stanoviska.

41 – Viz bod 25 tohoto stanoviska.

42 – V bodě 12 odůvodnění směrnice 2008/115 se uvádí: „[Neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí, kteří zatím nemohou být vyhoštěni,] by měl[i] být vybaven[i] písemným potvrzením, aby mohl[i] v případě správních kontrol či prověrek prokázat své zvláštní postavení. […]“

orgánům, aby rozhodnutí o navrácení pouze odložily, a předešly tak veškerým pochybnostem ohledně zákonnosti zachování platnosti zákazu vstupu s ním spojeného. Vzhledem k tomu, že vyhoštění žalobce v původním řízení bylo zřejmě odloženo na základě rozhodnutí o strpění podle § 60a AufenthG, si kladu otázku, zda německé orgány takovou možnost využily.

88. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou předběžnou otázku odpověděl v tom smyslu, že směrnice 2008/115 brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého státnímu příslušníku třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin, pokud bylo rozhodnutí o navrácení zrušeno. To platí i v případě, že rozhodnutí o vyhoštění nabylo právní moci.

V. Závěry

89. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) následovně:

„1) Zákaz vstupu a pobytu uložený státnímu příslušníku třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin spadá do působnosti 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.

2) Směrnice 2008/115 brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého státnímu příslušníku třetí země současně s rozhodnutím o vyhoštění vydaným na základě předchozího odsouzení za trestný čin, pokud bylo rozhodnutí o navrácení zrušeno. To platí i v případě, že rozhodnutí o vyhoštění nabylo právní moci.“