



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 26. října 2017¹

Věc C-82/16

K. A.
M. Z.
M. J.
N. N. N.
O. I. O.
R. I.
B. A.
proti
Belgickému státu

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro azylové a imigrační řízení, Belgie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Občanství Unie – Článek 20 SFEU – Žádost státního příslušníka třetí země o povolení k pobytu na území členského státu občana Unie, který nikdy nevykonal svá práva volného pohybu – Vnitrostátní správní praxe spočívající v neposuzování žádostí o povolení k pobytu podaných za účelem sloučení rodiny, pokud se na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahuje platný a pravomocný zákaz vstupu podle vnitrostátního práva – Články 7 a 24 Listiny základních práv Evropské unie – Směrnice 2008/115/ES“

1. Na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené v projednávané věci má Soudní dvůr zejména poskytnout vodítko k otázce, zda unijní právo brání vnitrostátní správní praxi spočívající v neposuzování žádostí o povolení k pobytu podaných státními příslušníky třetích zemí za účelem sloučení rodiny, pokud dotčený občan Unie nikdy nevykonal práva volného pohybu podle Smluv. Dotčenou správní praxi uplatňují příslušné vnitrostátní orgány tehdy, pokud se na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahuje zákaz vstupu podle vnitrostátního práva, a je tedy povinen opustit nejen Belgie (dotčený stát), ale i území členských států jako celek. Předmětem otázek Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro azylové a imigrační řízení, Belgie) je zejména to, zda je uvedená praxe slučitelná s článkem 20 SFEU, jak je vykládán ve světle Listiny základních práv Evropské unie² a směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí³. Použije-li se článek 20 SFEU, táže se předkládající soud, jaké faktory je třeba vzít v úvahu při posouzení, zda existuje vztah závislosti mezi dotčeným občanem Unie a daným státním příslušníkem třetí země.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) (dále jen „směrnice o navracení“). Výraz „území členských států“ jsem použila ve smyslu používaném ve směrnici o navracení k vymezení její územní působnosti. Uvedená směrnice se nevztahuje na Irsko a Spojené království. Vztahuje se ale naopak na Dánsko a na Lichtenštejnsko, Island, Norsko a Švýcarsko. Odkazy na „území členských států“ v souvislosti se směrnicí o navracení je tedy třeba vykládat odpovídajícím způsobem.

Právní předpisy Evropské unie

Listina

2. Článek 7 Listiny stanoví, že každý má právo na respektování rodinného života⁴.

3. Článek 24 je nadepsaný „Práva dítěte“. Stanoví:

„1. Děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho. Mohou svobodně vyjadřovat své názory. V záležitostech, které se jich dotýkají, se k těmto názorům musí přihlížet s ohledem na jejich věk a vyspělost.

2. Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.

3. Každé dítě má právo udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy.“

4. Podle čl. 51 odst. 1 jsou ustanovení Listiny určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie⁵.

Smlouva o fungování Evropské unie

5. Článek 20 odst. 1 SFEU zavádí občanství Unie a stanoví, že občanem Unie je „[k]aždá osoba, která má státní příslušnost členského státu“. Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU mají občané Unie „právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států“.

Směrnice 2004/38

6. Směrnice 2004/38/ES⁶ stanoví podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území Evropské unie, práva trvalého pobytu a omezení uvedených práv. Směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu (hostitelský členský stát), než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují⁷.

Směrnice o navracení

7. V odůvodnění směrnice o navracení je uvedeno, že jejím cílem je zavést pravidla platná pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě⁸. Neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí by měl být ukončován ve spravedlivém a průhledném řízení. V souladu s obecnými zásadami unijního práva by rozhodnutí

4 – Článek 7 Listiny odpovídá článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

5 – Článek 52 odst. 7 Listiny stanoví, že soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad Listiny (Vysvětlení k Listině základních práv) (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES 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).

7 – Viz článek 1: takové osoby jsou oprávněnými osobami pro účely směrnice 2004/38, jak stanoví čl. 3 odst. 1.

8 – Bod 5 odůvodnění.

podle směrnice o navrácení měla být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt dotčené osoby⁹. Členské státy by při provádění směrnice o navrácení měly v první řadě zvážit zájem dítěte a respektování práva na rodinný život¹⁰. Je potvrzeno, že směrnice dodržuje základní práva¹¹.

8. Podle článku 1 směrnice o navrácení stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, mimo jiné v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami unijního práva.

9. Podle čl. 2 odst. 1 se směrnice o navrácení vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.

10. Článek 3 odst. 1 vymezuje pojem „státní příslušník třetí země“ jako „osob[u], která není občanem Unie ve smyslu [čl. 20 odst. 1 SFEU] a která není osobou požívající [unijního] práva na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu“¹². Článek 3 odst. 2 vymezuje pojem „neoprávněný pobyt“ jako „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“¹³. „Rozhodnutím o navrácení“ se rozumí „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“ (čl. 3 odst. 4). Slovem „vyhoštění“ se rozumí výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu (čl. 3 odst. 5). „Zákazem vstupu“ se rozumí „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“ (čl. 3 odst. 6). Mezi „zranitelné osoby“ patří mimo jiné nezletilé osoby a nezletilé osoby bez doprovodu (čl. 3 odst. 9).

11. Podle článku 5 jsou členské státy při provádění směrnice náležitě zohledňovat, mimo jiné, nejvlastnější zájem dítěte a rodinný život.

12. Článek 6 odst. 1 ukládá členským státům vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území¹⁴.

9 – Bod 6 odůvodnění.

10 – Bod 22 odůvodnění.

11 – Bod 24 odůvodnění.

12 – Podle čl. 2 odst. 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 (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1) (dále jen „Schengenský hraniční kodex“) jsou z oblasti působnosti směrnice o navrácení vyňati státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, který vykonal svá práva volného pohybu (viz dále bod 6 tohoto stanoviska) či státní příslušníci třetích zemí (a jejich rodinní příslušníci), kteří na základě dohod mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie. Uvedené nařízení bylo s účinností ode dne 11. dubna 2016 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1). Obsah čl. 2 odst. 5 uvedeného nařízení zůstává stejný jako v předcházejícím nařízení.

13 – Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí pro předpokládané pobyty na území Evropské unie, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, jsou stanoveny v článku 5 Schengenského hraničního kodexu [nyní článek 6 nařízení 2016/399]. Uvedené podmínky jsou v zásadě následující: dotčená osoba musí mít platný cestovní doklad a vízum, musí zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu, nesmí být osobou vedenou v Schengenském informačním systému a nesmí být považována za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států.

14 – Uvedený požadavek podléhá následujícím výjimkám. Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení, pokud dotčený státní příslušník třetí země: je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jiným členským státem (čl. 6 odst. 2), je převzat jiným členským státem na základě dvoustranných dohod či ujednání platných ke dni vstupu směrnice o navrácení v platnost (čl. 6 odst. 3), je mu uděleno povolení k pobytu z humanitárních důvodů (čl. 6 odst. 4), nebo je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu (čl. 6 odst. 5).

13. Obecné pravidlo stanovené v čl. 7 odst. 1 zní, že v rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území. Uvedená lhůta může být podle čl. 7 odst. 2 prodloužena s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako je existence rodinných a společenských vazeb. Pokud mimo jiné dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, nemusí členské státy podle čl. 7 odst. 4 poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území. Článek 8 upravuje výkon rozhodnutí o navrácení vyhoštěním dotčeného státního příslušníka třetí země. Podle článku 10 je třeba přijmout zvláštní opatření k navrácení a vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu, s přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.

14. Článek 11 je nadepsán „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.

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.

3. Členské státy zváží zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li dotčený státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu vydaný podle odst. 1 druhého pododstavce, prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení.

[...]

Členské státy mohou v individuálních případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu nebo tento zákaz zrušit či pozastavit.

Členské státy mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.

[...]“

15. Kapitola III upravuje procesní ochranu. Konkrétně čl. 13 odst. 1 stanoví, že dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem. Podle článku 14 („Záruky pro případ neukončeného návratu“) členské státy zajistí v případě neukončeného návratu, mimo jiné, zachování celistvosti rodiny.

Vnitrostátní právní úprava

Ustanovení o sloučení rodiny

16. Podle čl. 40a odst. 2 wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, pobytu, usazení se a vyhoštění cizinců; dále jen „Vreemdelingenwet“) se za rodinné příslušníky občana Unie považují: i) životní partner, s nímž občan Unie pojí partnerství registrované

podle zákona a který jej doprovází nebo následuje; ii) „jeho příbuzní v sestupné linii a příbuzní v sestupné linii jeho manžela nebo manželky či partnera, [...] kteří jsou mladší 21 let nebo jsou na nich závislí [...]“; iii) otec nebo matka nezletilého občana Unie uvedeného v čl. 40 odst. 4 bodu 1 a 2, pokud je tento občan závislý na otci či matce a otec nebo matka má skutečně právo péče.

17. Článek 43 Vreemdelingenwet stanoví: „Vstup a pobyt mohou být občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům odepřeny pouze z důvodů veřejného pořádku [nebo] veřejné bezpečnosti [...], a to za následujících omezení“. Taková opatření musí být přiměřená a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

Ustanovení o vyhoštění a zákazu vstupu

18. Článek 74/11 Vreemdelingenwet stanoví:

„1) Doba trvání zákazu vstupu se stanoví s ohledem na příslušné okolnosti jednotlivého případu. Rozhodnutí o vyhoštění se vydávají společně se zákazem vstupu na nejvýše tři roky v následujících případech:

1. pokud nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo
2. pokud nebylo provedeno dřívější rozhodnutí o vyhoštění. Doba trvání nejvýše tří let, stanovená v odstavci 2, se prodlouží na nejdéle pět let, jestliže: 1. se dotyčný státní příslušník třetího státu dopustil podvodu nebo využil jiných nezákonných prostředků k tomu, aby mu byl povolen pobyt nebo aby mu zůstalo zachováno právo pobytu,
2. dotyčný státní příslušník třetího státu uzavřel manželství nebo partnerství resp. uskutečnil adopci pouze za účelem povolení pobytu nebo zachování práva pobyt v [Belgii].

Rozhodnutí o vyhoštění mohou být vydána společně se zákazem vstupu na více než pět let, pokud státní příslušník třetího státu představuje závažné ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti.

2) [...]

Ministr nebo jím pověřená osoba může v jednotlivých případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu.

3) Zákaz vstupu nabývá účinnosti v den svého oznámení.

Zákaz vstupu nesmí být vydán v rozporu s právem na mezinárodní ochranu stanoveným v člancích 9b, 48/3 a 48/4.“

19. Článek 74/12 Vreemdelingenwet stanoví:

„1) Ministr nebo jím pověřená osoba může zákaz vstupu z humanitárních důvodů odvolat nebo pozastavit.

[...]

Nestanoví-li mezinárodní smlouva, zákon nebo královská vyhláška jinak, musí příslušník třetího státu podat odůvodněnou žádost u belgického diplomatického nebo konzulárního úřadu příslušného podle místa jeho bydliště nebo pobytu v zahraničí.

2) Státní příslušník třetího státu může u ministra nebo jím pověřené osoby podat žádost o odvolání nebo pozastavení zákazu vstupu s odůvodněním, že dříve uložená povinnost vyhoštění byla dodržena; v tomto ohledu předloží písemný důkaz, že opustil belgické území a plně dodržel rozhodnutí o vyhoštění.

[...]

4) Během zkoumání žádosti o odvolání nebo pozastavení nemá dotčený státní příslušník třetího státu právo přicestovat do [Belgie] a zdržovat se na jejím území.

[...]“

20. Článek 74/13 stanoví, že rozhodne-li ministr nebo jím pověřená osoba o vyhoštění, zohlední nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetího státu.

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

21. Všech sedm navrhovatelů jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří byli vyzváni, aby opustili území Belgie. Ve všech případech byl podle vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici o navracení s uvedenou výzvou spojen zákaz vstupu.

22. Po vydání výzev k opuštění území a s nimi spojených zákazů vstupu každá z dotčených osob požádala o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s belgickým státním příslušníkem žijícím v Belgii, který se nikdy nepřestěhoval ani nepobývá na území jiného členského státu¹⁵. Uvedené žádosti byly podány na základě následujících rodinných vztahů: i) rodiče nezletilého občana Unie (pan R. I., paní M. J., paní N. N. N. a pan O. I. O.), ii) dospělý potomek občana Unie (paní K. A. a pan M. Z.) a iii) osoba žijící společně s občanem EU (pan B. A.)¹⁶.

23. R. I. je albánský státní příslušník. Dne 23. června 2010 se mu narodilo dítě, které má belgickou státní příslušnost. Dne 31. července 2013 uzavřel R. I. v Albánii sňatek s matkou dítěte (rovněž belgickou státní příslušnicí). Dne 17. prosince 2012 byl vyzván, aby opustil území Belgie, a byl mu vydán zákaz vstupu¹⁷.

24. M. J. je ugandská státní příslušnice. Je matkou dítěte narozeného dne 26. října 2013, přičemž dítě má belgickou státní příslušnost (stejně jako jeho otec). Dne 11. ledna 2013 byla M. J. vyzvána, aby opustila území Belgie, a byl jí uložen zákaz pobytu¹⁸.

15 – Ke znění tohoto stanoviska bych chtěla uvést tři jazykové poznámky. Zaprvé k označení žádostí všech sedmi státních příslušníků třetích zemí v původním řízení budu používat jednoduše pojem „sloučení rodiny“. Zadruhé předkládající soud používá k popisu situace rodinných příslušníků státního příslušníka Belgie v dotčených případech výraz „statický občan Unie“. Zatřetí v některých případech v původním řízení neposkytly příslušné orgány dotčeným státním příslušníkům třetích zemí lhůtu k dobrovolnému opuštění území. Taková rozhodnutí byla přijata mimo jiné z důvodu, že dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek (čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení). Již dříve jsem uvedla, že pojem „veřejný pořádek“ („public policy“) lze lépe vyjádřit výrazem „public order“. Francouzské i jiná jazyková znění směrnice používají pojem „ordre public“. Viz mé stanovisko ve věci Ouhrani, C-225/16, EU:C:2017:398, bod 69 a poznámka pod čarou 59.

16 – Podle vysvětlení poskytnutého předkládajícím soudem v předkládacím rozhodnutí je všech sedm žadatelů pro účely vnitrostátního práva považováno za rodinné příslušníky občanů Unie. Viz bod 16 tohoto stanoviska.

17 – Výzva k opuštění území a zákaz vstupu na dobu pěti let byly uloženy z důvodu, že R. I. podvodně uvedl nesprávný věk a prohlásil se za nezletilou osobu bez doprovodu, ačkoli v době podání dřívější žádosti o povolení vstupu na území Belgie již byl ve skutečnosti zletilý.

18 – Ve výzvě k opuštění území nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území. Současně byl uložen zákaz vstupu na dobu tří let. Důvodem pro vydání uvedených rozhodnutí byla skutečnost, že M. J. nesplnila dřívější výzvu k opuštění území Belgie, bylo proti ní podáno trestní oznámení pro napadení a ublížení na těle a existovalo nebezpečí útěku. M. J. byla tedy označena za hrozbu pro veřejný pořádek.

25. N. N. N. je keňská státní příslušnice. Dne 25. června 2011 se jí narodilo dítě, které má belgickou státní příslušnost. Dne 24. dubna 2014 byla N. N. N. vyzvána, aby opustila území Belgie, a byl jí uložen zákaz pobytu¹⁹.

26. O. I. O. je nigerijský státní příslušník. Dne 15. ledna 2009 se mu narodilo dítě. Matka dítěte má, stejně jako dcera O. I. O., belgickou státní příslušnost. O. I. O. se s matkou dítěte rozvedl a dítě bylo svěřeno do její výhradní péče. Matka ani dítě nejsou na O. I. O. finančně závislé a jeho styk s dcerou je v současné době přerušen na základě příkazu soudu. Dne 28. května 2013 byl O. I. O. uložen zákaz pobytu a byl vyzván, aby opustil území Belgie²⁰.

27. K. A. je arménská státní příslušnice, jejíž otec má belgickou státní příslušnost. V jejím případě byly výzva k opuštění území a zákaz vstupu vydány dne 27. února 2013. Její dva synové podali žádosti o povolení k pobytu na základě stejné rodinné linie²¹.

28. M. Z. je ruský státní příslušník. Jeho otec, belgický státní příslušník, předložil příslušným orgánům doklady o tom, že má syna, který je na něm finančně závislý. Dne 2. července 2014 byl vyzván, aby opustil území, a byl mu vydán zákaz vstupu²².

29. B. A. je guinejský státní příslušník. Žije ve společné domácnosti s partnerem, která má belgickou státní příslušnost. Existují důkazy o tom, že jejich vztah není předstíraný. Dne 13. června 2014 byl vyzván, aby opustil území, a byl mu vydán zákaz vstupu²³.

30. Příslušné žádosti o sloučení rodiny byly podány k Dienst Vreemdelingenzaken (Úřad pro azyl a imigraci; dále jen „DVZ“) jako orgánu podřízenému staatssecretaris (státní tajemník) odpovědnému za azyl a migraci²⁴. DVZ došel k závěru, že se uvedenými žádostmi nemůže zabývat, protože každému z žadatelů byl uložen zákaz vstupu, a byli tedy povinni opustit území Belgie²⁵. DVZ proto vydal rozhodnutí o odmítnutí žádostí o sloučení rodiny (dále jen „sporná rozhodnutí“).

31. Navrhovatelé napadli sporná rozhodnutí u předkládajícího soudu. Mají za to, že DVZ neoprávněně odmítl zabývat se jejich žádostmi o sloučení rodiny z důvodu, že se na ně vztahují platné zákazy vstupu. Tvrdí, že takový zákaz vstupu představuje protiprávní podmínku přípustnosti a žádosti o sloučení rodiny je třeba chápat jako implicitní návrhy na zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu²⁶. Argumentují tím, že podle směrnice o navracení musí DVZ při projednávání žádostí o sloučení rodiny zohlednit rodinný život a nejvlastnější zájem dítěte. Poukazují rovněž na to, že směrnice neuvádí, že by platnost žádosti o zrušení či pozastavení zákazu vstupu byla podmíněna jejím podáním v zahraničí. Navrhovatelé mají za to, že vstup a pobyt rodinných příslušníků Belgičanů může být odepřen jen z důvodů veřejného pořádku, národní bezpečnosti nebo veřejného zdraví, a to jen v rámci zákonem

19 – Výzva k opuštění území a zákaz pobytu na dobu tří let byly uloženy z důvodu, že N. N. N. nesplnila dřívější výzvu k opuštění území Belgie.

20 – Ve výzvě k opuštění území nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území. Současně mu byl uložen zákaz vstupu na dobu osmi let. Důvodem pro uvedení rozhodnutí bylo, že O. I. O. nesplnil dřívější výzvy k opuštění území. Příslušné orgány měly za to, že představuje vážnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost, s přihlédnutím k tomu, že byl shledán vinným ze závažné trestné činnosti, když byl za domácí násilí opakovaně odsouzen k trestu odnětí svobody.

21 – Ve výzvě k opuštění území nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území. Současně byl uložen zákaz vstupu na dobu tří let. Důvodem pro uvedení rozhodnutí byla skutečnost, že K. A. nesplnila dřívější výzvu k opuštění území a byla považována za hrozbu pro veřejný pořádek, neboť byla zadržena pro krádež v obchodě. Ve výzvě k opuštění území Belgie a souvisejícím zákazu vstupu byli rovněž uvedeni její synové.

22 – Ve výzvě k opuštění území nebyla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území. Současně byl uložen zákaz vstupu na dobu tří let. Důvodem pro uvedení rozhodnutí bylo, že M. Z. nesplnil dřívější výzvu k opuštění území a byl považován za hrozbu pro veřejný pořádek, neboť na něj bylo podáno trestní oznámení pro krádež a vloupání do garáže.

23 – B. A. a jeho partner formálně upravili svůj vztah tím, že uzavřeli u notáře dohodu o partnerství. Výzva k opuštění území a zákaz pobytu na dobu tří let byly uloženy z důvodu, že B. A. nesplnil dřívější výzvu k opuštění území.

24 – V každé ze sedmi uvedených věcí byla žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny podána až po datu vydání rozhodnutí o vyhoštění.

25 – Viz body 18 až 20 tohoto stanoviska.

26 – Článek 11 odst. 3 směrnice o navracení používá výraz „zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu“. Mám za to, že pojem „opheffing of opschorting“, který použil předkládající soud v položených předběžných otázkách, znamená zrušení nebo pozastavení („intrekking of schorsing“) zákazu vstupu podle zmíněného ustanovení směrnice.

stanovených mezí. Tvrdí, že v rozporu s článkem 20 SFEU, zejména jak jej Soudní dvůr vyložil v rozsudku Ruiz Zambrano²⁷, by jejich vyhoštění z území Belgie a území Evropské unie znamenalo, že jejich belgičtí rodinní příslušníci, kteří jsou na nich závislí, nebudou schopni vykonat plně svá práva jako občané Unie. Navrhovatelé argumentují konečně tím, že DVZ při přijetí sporných rozhodnutí nezvážil různé zájmy v jednotlivých věcech v rámci článku 8 EÚLP a článku 7 Listiny.

32. DVZ tvrzení navrhovatelů odmítá. Tvrdí, že pravomocný zákaz vstupu představuje pro dotčené osoby překážku přicestování do Belgie a pobývání v Belgii, a že dotčená osoba musí území Belgie opustit a požádat o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu v zahraničí podle čl. 74/12 odst. 1 Vreemdelingenwet, než může podat žádost o pobyt v rámci sloučení rodiny.

33. Předkládající soud uvádí, že podle čl. 74/11 odst. 3 Vreemdelingenwet nabývá zákaz vstupu účinnosti k datu oznámení. V každé ze sedmi dotčených věcí byl navrhovatel vydán platný a pravomocný zákaz vstupu, který nelze napadnout oprávněným prostředkem, dokud jsou na území Belgie. Podle článku 74/12 Vreemdelingenwet musí nejprve opustit území státu, aby mohli takovou žádost podat u belgické konzulární nebo diplomatické mise ve státě svého původu nebo pobytu²⁸.

34. Rozhodnutí o takové žádosti o zrušení nebo pozastavení zákazu pobytu podané v zemi původu musí být vydáno ve lhůtě čtyř měsíců. Pokud v rámci této lhůty není vydáno rozhodnutí, považuje se žádost za zamítnutou. Podá-li státní příslušník třetí země, kterému byl uložen zákaz vstupu, ve svém státě původu žádost o udělení víza za účelem sloučení rodiny s belgickým státním příslušníkem, vydá se nejprve rozhodnutí o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu. Poté je rozhodnuto o žádosti o udělení víza. Vreemdelingenwet v tomto ohledu stanoví v čl. 42 odst. 1 šestiměsíční lhůtu. Pouze v případě, kdy je zákaz vstupu zrušen nebo pozastaven a kdy je v rámci sloučení rodiny uděleno vízum nebo přiznáno právo pobytu, lze vycházet z toho, že odloučení dotčeného státního příslušníka třetího státu od dotčených belgických státních příslušníků je „dočasné“, nebo že doba, po kterou je Belgičan jakožto občan Unie skutečně nucen opustit území Unie jako celku, je omezená.

35. Ze sporných rozhodnutí nevyplývá, že bylo zohledněno občanství Unie dotčených belgických rodinných příslušníků. Není ani jasné, zda se DVZ zabýval otázkou, jestli byly předmětné zákazy vstupu uloženy, mimo jiné, z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, či zda byl zohledněn nejvlastnější zájem dotčených dětí nebo rodinný život ve smyslu článků 7 a 24 Listiny.

36. Za těchto okolností má předkládající soud za to, že hlavní otázka vyvstávající z předmětných žádostí o sloučení rodiny v dotčených věcech se týká vztahu mezi zákazy vstupu uloženými podle směrnice o navracení a ochranou základních práv, zejména práva na respektování rodinného života a nejvlastnějšího zájmu dítěte, a rovněž souladu s článkem 20 SFEU. Soudnímu dvoru byly proto položeny následující předběžné otázky:

„1) Má být unijní právo – zejména článek 20 SFEU, jakož i články 5 a 11 [směrnice o navracení] ve spojení s články 7 a 24 Listiny – vykládáno v tom smyslu, že za určitých okolností brání vnitrostátní praxi, podle které je žádost o pobyt rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetího státu, v rámci sloučení rodiny s občanem Unie v členském státě, v němž má bydliště dotčený občan Unie, který je rovněž státním příslušníkem tohoto členského státu a který nevyužil svého práva volného pohybu a svobody usazování (dále jen „statický občan Unie“), odmítnuta pouze z toho důvodu – případně souběžně s vydáním rozhodnutí o vyhoštění – že byl vůči dotčenému rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetího státu, vydán zákaz vstupu platný pro celou Evropu?

27 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

28 – Předkládající soud uvádí, že z výše uvedeného obecného pravidla platí dvě výjimky. První vychází ze zdravotních důvodů, druhá se týká žádostí o mezinárodní ochranu.

- a) Je pro posouzení takových okolností relevantní, že mezi rodinným příslušníkem, který je státním příslušníkem třetího státu, a statickým občanem Unie existuje vztah závislosti, který přesahuje běžnou rodinnou vazbu? V případě kladné odpovědi na tuto otázku: jaké faktory hrají roli při určení, zda existuje vztah závislosti? Lze v této souvislosti užitečně odkázat na judikaturu k existenci rodinného života podle článku 8 EÚLP a článku 7 Listiny?
 - b) Konkrétně ve vztahu k nezletilým dětem: vyžaduje článek 20 SFEU více než biologické spojení mezi rodičem, který je státním příslušníkem třetího státu, a dítětem, které je občanem Unie? Je v tomto ohledu relevantní, že je prokázáno společné bydlení, nebo postačí citové a finanční vazby, jako je úprava pobytu nebo styku a placení výživného? Lze v tomto směru užitečně odkázat na rozsudky Soudního dvora [Ogieriakhi²⁹, Singh a další³⁰ a O. a další³¹. V této souvislosti rovněž viz věc Chavez-Vilchez a další, která je projednávána Soudním dvorem³²]?
 - c) Je pro posouzení takových okolností relevantní skutečnost, že rodinný život byl zahájen v době, kdy byl státnímu příslušníku třetího státu již uložen zákaz vstupu, a byl si tudíž vědom toho, že v členském státě pobývá neoprávněně? Lze na tuto skutečnost užitečně odkázat pro účely zabránění možnému zneužití řízení o povolení pobytu v rámci sloučení rodiny?
 - d) Je pro posouzení takových okolností relevantní skutečnost, že proti rozhodnutí o vydání zákazu vstupu nebyl podán opravný prostředek ve smyslu čl. 13 odst. 1 [směrnice o navrácení], nebo skutečnost, že stížnost proti tomuto rozhodnutí o vydání zákazu vstupu byla odmítnuta?
 - e) Představuje skutečnost, že zákaz vstupu byl vydán z důvodu veřejného pořádku, nebo na základě neoprávněného pobytu, relevantní faktor? V případě kladné odpovědi na tuto otázku: Je kromě toho třeba zkoumat, zda dotčený státní příslušník třetího státu představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro základní zájem společnosti? Lze v tomto ohledu články 27 a 28 [směrnice 2004/38/ES], které byly provedeny články 43 a 45 cizineckého zákona, a příslušnou judikaturu Soudního dvora týkající se veřejného pořádku uplatnit obdobně i na rodinné příslušníky statických občanů Unie? (Viz věc Rendón Marín a CS, která je projednávána Soudním dvorem³³.)
- 2) Má být unijní právo – zejména článek 5 [směrnice o navrácení], jakož i články 7 a 24 Listiny – vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní praxi, podle které se zohledňuje platný zákaz vstupu pro účely odmítnutí pozdější žádosti o sloučení rodiny se statickým občanem Unie, podané na území členského státu, aniž by byl přitom zohledněn rodinný život a nejvlastnější zájem dotčených dětí, uváděný v této později podané žádosti o sloučení rodiny?
- 3) Má být unijní právo – zejména článek 5 [směrnice o navrácení], jakož i články 7 a 24 Listiny – vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní praxi, podle které se vůči státnímu příslušníku třetího státu, kterému již byl vydán platný zákaz vstupu, vydá rozhodnutí o vyhoštění, aniž se přitom zohledňuje rodinný život a nejvlastnější zájem dotčených dětí uváděný v později podané žádosti o sloučení rodiny se statickým občanem Unie – tedy až po vydání zákazu vstupu?

29 – Rozsudek ze dne 10. července 2014, C-244/13, EU:C:2014:2068, body 38 a 39.

30 – Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, C-218/14, EU:C:2015:476, bod 54.

31 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2012, spojené věci C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 56.

32 – Rozsudek ze dne 10. května 2017, C-133/15, EU:C:2017:354. Posledně jmenovaná věc byla projednávána v době, kdy předkládající soud předložil svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

33 – Rozsudky ze dne 13. září 2016, C-165/14, EU:C:2016:675, a C-304/14, EU:C:2016:674. Uvedené věci byly projednávány v době, kdy předkládající soud předložil svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

- 4) Má být čl. 11 odst. 3 [směrnice o navracení] chápán v tom smyslu, že státní příslušník třetího státu musí podat žádost o zrušení nebo pozastavení platného a konečného zákazu vstupu v zásadě vždy mimo území Evropské unie, nebo existují okolnosti, za nichž lze tuto žádost podat i na území Evropské unie?
- a) Má být čl. 11 odst. 3 třetí a čtvrtý pododstavec [směrnice o navracení] chápán v tom smyslu, že podmínka podle čl. 11 odst. 3 prvního pododstavce [uvedené směrnice] – podle kterého přichází zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu v úvahu jen tehdy, jestliže státní příslušník třetího státu prokáže, že opustil území státu plně v souladu s rozhodnutím o navracení – musí být automaticky splněna v každém jednotlivém případě nebo ve všech skupinách případů?
- b) Brání články 5 a 11 [směrnice o navracení] výkladu, podle kterého se žádost o pobyt v rámci sloučení rodiny se statickým občanem Unie, který nevykonával své právo volného pohybu a svou svobodu usazování, považuje za implicitní (časově omezenou) žádost o zrušení nebo pozastavení platného a konečného zákazu vstupu, přičemž, pokud vyjde najevo, že nejsou splněny podmínky pobytu, obnoví se platný a pravomocný zákaz vstupu?
- c) Je relevantním faktorem skutečnost, že povinnost podat žádost o zrušení nebo pozastavení v zemi původu může mít za následek pouze přechodné odloučení státního příslušníka třetího státu a statického občana Unie? Existují nicméně okolnosti, za nichž články 7 a 24 Listiny brání takovému přechodnému odloučení?
- d) Je relevantním faktorem skutečnost, že povinnost podat žádost o zrušení nebo pozastavení v zemi původu má za následek pouze to, že občan Unie musí případně na omezenou dobu opustit území Evropské unie jako celku? Existují okolnosti, za nichž článek 20 SFEU brání nicméně tomu, aby statický občan Unie musel na omezenou dobu opustit území Evropské unie jako celku?“

37. Písemná vyjádření předložili K. A. a M. Z., belgická a řecká vláda a Evropská komise. Všechny uvedené zúčastněné strany, a také M. J. a N. N. N., přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 28. února 2017.

Posouzení

Úvodní poznámky

38. Všech sedm dotčených věcí vykazuje některé společné aspekty. Každá z nich se týká: i) občana Unie, který nikdy nevykonával svá práva volného pohybu (na první pohled čistě vnitrostátní situace), ii) státního příslušníka třetí země, který je podle vnitrostátního práva rodinným příslušníkem uvedeného občana Unie a který podává žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, a iii) situace, kdy se DVZ uvedenou žádostí nezabývá – žádost je odmítnuta, protože danému státnímu příslušníkovi třetí země byl vydán platný a pravomocný zákaz vstupu a žádost nebyla podána mimo území Evropské unie.

39. Žádná ze sedmi dotčených věcí nespadá do oblasti působnosti směrnice 2004/38, neboť se týkají občanů Unie, kteří vždy pobývali na území Belgie (členského státu, jehož jsou státními příslušníky). Dotčení občané Unie nejsou tedy „oprávněnými osobami“ pro účely zmíněné směrnice³⁴. Ve světle skutkových okolností vylíčených předkládajícím soudem dodávám pro pořádek, že uvedené věci

34 – Viz bod 6 tohoto stanoviska a rovněž viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, EU:C:2011:734, body 50 a 52 až 54

nespadají ani do oblasti působnosti směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny³⁵. Uvedená směrnice se vztahuje na osoby usilující o sloučení rodiny, které jsou státními příslušníky třetích zemí a oprávněně pobývají v členském státě a jejichž rodinní příslušníci žádají o povolení ke vstupu a pobytu na území členského státu za účelem sloučení rodiny. Tak tomu zde zjevně není.

40. Určení případů, kdy občanství Unie vede ke vzniku odvozených práv pro státní příslušníky třetích zemí, a možná omezení takových práv jsou nyní zdrojem bohaté judikatury Soudního dvora. Zásadním rozhodnutím v tomto směru je rozsudek Ruiz Zambrano³⁶. V uvedené věci bylo určeno, že článek 20 SFEU brání vnitrostátním opatřením, jejichž účinkem je to, že občané Unie jsou připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie. Uvedené kritérium bylo dále rozvedeno v rozsudku Dereci a další, kde Soudní dvůr uvedl, že uvedené kritérium se „vztahuje na situace vyznačující se okolností, že občan Unie je *de facto* nucen opustit území nejen členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku“³⁷. Nedávný rozsudek Chavez-Vilchez a další³⁸ dokládá, jakým způsobem se citovaná judikatura Soudního dvora dále vyvíjela.

41. Soudní dvůr konstatoval, že „existují velmi zvláštní situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a že dotčený občan Unie nevyužil své svobody pohybu, nemůže být výjimečně státnímu příslušníku třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, odepřeno právo pobytu, aniž by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kterého tento občan požívá, jestliže by jako důsledek takového odmítnutí byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Unie“³⁹. Ve věci Ruiz Zambrano byl otec nezletilých státních příslušníků Belgie vyzván, aby opustil území státu, a příslušné orgány zamítly jeho žádost o pracovní povolení. Soudní dvůr rozhodl, že účinkem takových rozhodnutí by byla skutečnost, že by děti G.R. Zambrana byly připraveny o možnost skutečně využívat práv vyplývajících z článku 20 SFEU. Rozhodnutí dotčená v uvedené věci by měla za následek to, že by dotčené děti – občané Unie – byly donuceny opustit území Evropské unie⁴⁰.

42. Je praxe uplatňovaná v sedmi projednávaných věcech, kdy se příslušný orgán odmítne jakkoli zabývat žádostí o sloučení rodiny, natolik úzce spojená s právy občanů Unie podle článku 20 SFEU (ve spojení s články 7 a 24 Listiny), že spadá do oblasti působnosti unijního práva?

43. Předkládající soud se konkrétně táže, zda se v této souvislosti použije směrnice o navracení. Uvedená směrnice sice stanoví společné normy a postupy „při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí“, nemusí však nutně upravovat související a rovnocenný proces posouzení, který je třeba provést v případech, kdy státní příslušník třetí země žádá o sloučení rodiny (jak je tomu v původním řízení).

35 – Směrnice Rady ze dne 22. září 2003 (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224). Uvedená směrnice se vztahuje na osoby usilující o sloučení rodiny, tedy na státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě a kteří žádají, nebo jejichž rodinní příslušníci žádají, o sloučení rodiny za účelem jejich následování. Z oblasti působnosti uvedené směrnice jsou výslovně vyloučeni rodinní příslušníci občanů Unie (čl. 3 odst. 3). Článek 5 upravuje podání a posouzení žádostí, které spadají do oblasti působnosti směrnice 2003/86; viz bod 56 tohoto stanoviska.

36 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, C-34/09, EU:C:2011:124, body 41 až 43.

37 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, C-256/11, EU:C:2011:734, bod 66. Odkazem na území Unie jako celku v souvislosti s článkem 20 SFEU se rozumí všech 28 členských států (viz poznámku pod čarou 3 tohoto stanoviska).

38 – Rozsudek ze dne 10. května 2017, C-133/15, EU:C:2017:354, body 60 až 65.

39 – Rozsudek ze dne 10. října 2013, Alokpa a Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, bod 32 a citovaná judikatura.

40 – Viz novější rozsudky ze dne 13. září 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 74, a CS, C-304/14, EU:C:2016:674, bod 29.

44. Předkládající soud formuluje své otázky s odkazem na zákaz vstupu, který je spojen s rozhodnutím o *vyhoštění*. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předmětné zákazy vstupu byly uloženy na základě opatření provádějících směrnic o navracení do vnitrostátního práva. Uvedená směrnice rozlišuje mezi „rozhodnutím o navracení“ (čl. 3 odst. 4) a rozhodnutím o „vyhoštění“ (čl. 3 odst. 5)⁴¹. Z vymezení pojmu „zákaz vstupu“ (čl. 3 odst. 6) vyplývá, že takové zákazy jsou spojeny s rozhodnutím o navracení, nikoli s rozhodnutím o vyhoštění⁴². V každé ze sedmi věcí přijal vnitrostátní správní orgán rozhodnutí, kterým bylo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země uloženo opustit území Belgie. Mám za to, že uvedená rozhodnutí představují rozhodnutí o navracení pro účely směrnice 2008/115. Předkládající soud neuvedl, že by byla v některé z dotčených věcí přijata opatření k výkonu rozhodnutí o navracení nebo že by bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění.

K první, druhé a třetí otázce

45. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda v případě, kdy státní příslušníci třetích zemí, kterým byl vydán zákaz vstupu (podle směrnice o navracení), požádají o možnost následovat rodinné příslušníky, kteří jsou občany Unie a nikdy nevykonali práva volného pohybu, do členského státu, jehož jsou takoví občané Unie státními příslušníky, brání unijní právo vnitrostátní praxi spočívající v odmítnutí zabývat se takovými žádostmi, kdy se příslušné orgány zejména nezabývají tím, zda dotčené okolnosti spadají pod pojem „velmi specifické situace“⁴³ vymezený v judikatuře Soudního dvora podle článku 20 SFEU. Bylo rovněž položeno pět dílčích podrobných otázek týkajících se faktorů, které je třeba zohlednit při posouzení existence vztahu závislosti⁴⁴.

46. Ve stručnosti, podstatou druhé otázky je, zda článek 5 směrnice o navracení brání dotčené správní praxi v případech, které nespadají do oblasti působnosti článku 20 SFEU. Předmětem třetí otázky je, zda je taková správní praxe nepřijatelná v případě, kdy již byl státnímu příslušníkovi třetí země vydán zákaz pobytu, je-li rozhodnutí o vyhoštění vydáno bez řádného zohlednění rodinného života a nejvlastnějšího zájmu dítěte (které jsou zmíněny v následné žádosti o sloučení rodiny). Uvedené tři otázky jsou navzájem úzce spojeny a problémy, které je třeba řešit, jsou jeden s druhým natolik provázány, že se budu těmito třemi otázkami zabývat společně.

Vnitrostátní praxe spočívající v neposuzování žádostí o sloučení rodiny a článek 20 SFEU

47. Dotčená správní praxe funguje následujícím způsobem. Pokud státní příslušník třetí země podléhající platnému a pravomocnému zakazu vstupu v délce alespoň tří let podá na území Belgie následně žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s občanem Unie, příslušné úřady se jeho žádostí nezabývají. Neexistuje zde žádná možnost, aby byl v konkrétních případech zohledněn rodinný život, nejvlastnější zájem dítěte či skutečnost, že belgický rodinný příslušník je občanem Unie.

48. Belgická vláda tvrdí, že uvedená správní praxe spadá do širokého prostoru pro uvážení, který přísluší členským státům, a odpověď na první otázku by tedy měla být záporná. Komise a navrhovatelé, kteří přednesli svá vyjádření v tomto řízení, s Belgií nesouhlasí. Řecko má za to, že s výhradou posouzení skutkových okolností věci spadají žádosti podané v původním řízení do oblasti působnosti článku 20 SFEU.

41 – Viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 47.

42 – Viz body 10, 12 a 14 tohoto stanoviska. S rozhodnutím o navracení nemusí být nutně spojen zákaz vstupu. Článek 6 odst. 6 umožňuje členským státům vydat současně rozhodnutí o navracení a zákaz vstupu, z obecné systematiky směrnice však vyplývá, že obě zmíněná rozhodnutí jsou samostatná. Rozhodnutí o navracení vychází z toho, že původní pobyt je protiprávní, zatímco zákaz vstupu se vztahuje na jakýkoli následný pobyt, který je z důvodu takového rozhodnutí protiprávní. Viz čl. 11 odst. 1 směrnice o navracení a dále viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 50.

43 – Rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, bod 63.

44 – Viz bod 60 tohoto stanoviska.

49. Také já odmítám tvrzení belgické vlády.

50. Zprvce mám za to, že dotčená správní praxe je natolik úzce svázána s právem občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, že je nevyhnutelně spojena s právy zaručenými článkem 20 SFEU. Účinkem takové praxe je automatické vyloučení možnosti posouzení, zda v jednotlivém případě státní příslušník třetí země a dotčený občan Unie spadají pod pojem „velmi specifické situace“, kdy může být členský stát nucen zaručit práva takového občana v rámci území Evropské unie. Mám za to, že taková situace by mohla narušit skutečné využívání podstaty práv, která vyplývají z občanství Unie.

51. Předkládající soud poukazuje na to, že podle vnitrostátní právní úpravy musí dotčení státní příslušníci třetích zemí zásadně opustit území Belgie i území členských států jako celek. Dokud je zákaz vstupu účinný, nemůže být na belgickém státním území podána žádost o pobyt. Jakákoli žádost o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu může být podána pouze mimo území Belgie a musí být písemně doloženo, že žadatel tento členský stát opustil.

52. Na základě těchto východisek může mít praxe spočívající v neposuzování žádostí o sloučení rodiny vážné dopady na dotčeného občana Unie, existuje-li vztah závislosti, který spadá pod výše uvedený pojem „velmi specifické situace“.⁴⁵ Tento závěr dále podporuje i konstatování předkládajícího soudu, že existuje-li vztah závislosti mezi rodinným příslušníkem, který je občanem Unie, a státním příslušníkem třetí země, může být belgický státní příslušník nucen opustit území Evropské unie, aby doprovázel svého rodinného příslušníka. Dotčenému občanu Unie je tím odepřena možnost skutečně využívat práva plynoucí z občanství Unie.

53. Zadruhé do té míry, v jaké správní praxe popsaná předkládajícím soudem spadá do oblasti působnosti unijního práva, je třeba přihlížet k článkům 7 a 24 Listiny⁴⁶. Automatická povaha dotčené vnitrostátní praxe znamená, že neexistuje žádný prostor k tomu, aby bylo v jednotlivých případech určeno, zda jsou zaručena práva občana Unie zakotvená v uvedených ustanoveních⁴⁷.

54. Zatřetí je sice pravda, že členským státům přísluší určitý prostor pro uvážení, pokud jde o stanovení procesních pravidel v rámci vnitrostátní právní úpravy, kterými se řídí prostředky nápravy a která zaručují práva, jež jednotlivci dovozují z unijního práva, taková pravidla však nesmí prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv stanovených článkem 20 SFEU pro občany Unie⁴⁸.

55. Existuje-li vztah závislosti s dotčeným státním příslušníkem třetí země, taková vnitrostátní praxe, jaká je popsána v předkládacím rozhodnutí, jež se použije automaticky a bez možnosti výjimek, může nepříznivě ovlivnit právo občana Unie pobývat nejen na území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale na území Evropské unie jako celku⁴⁹.

56. Praxe popsaná předkládajícím soudem konečně vytváří možnou anomálii. Proces podání a posouzení žádostí o sloučení rodiny podle směrnice 2003/86 neodpovídá přesně vnitrostátním postupům v dotčených věcech. Státní příslušník třetí země, který usiluje o sloučení rodiny a oprávněně pobývá v Evropské unii, má zaručeno pečlivější posouzení své žádosti o sloučení rodiny podle uvedené směrnice, než mají občané Unie v sedmi dotčených věcech.

45 – Viz body 40 a 41.

46 – Článek 51 odst. 1 Listiny, dále viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, bod 78.

47 – Viz body 2 a 3 tohoto stanoviska.

48 – Obdobně viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, spojené věci C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 80.

49 – Dále viz bod 33 tohoto stanoviska.

57. Článek 5 směrnice 2003/86 se týká podání a posouzení žádostí o sloučení rodiny. Oproti správní praxi popsané předkládajícím soudem, povinnosti členských států posoudit žádosti o sloučení rodiny podle uvedené směrnice znamenají, že příslušné orgány nemohou bez dalšího odmítnout zabývat se žádostí podle uvedené směrnice, je-li rodinný příslušník, který je státním příslušníkem třetí země, již přítomen v dotčeném členském státě⁵⁰. Proces podání a posouzení žádostí podle směrnice 2003/86 tak patrně staví státního příslušníka třetí země usilujícího o sloučení rodiny (ve smyslu uvedené směrnice) do výhodnějšího postavení, než je postavení občana Unie popsané v předkládacím rozhodnutí, jehož práva jsou zakotvena v článku 20 SFEU.

58. Mám tedy za to, že odpověď na zásadní otázku vtělenou do první otázky položené předkládajícím soudem zní, že dotčená správní praxe je neslučitelná s článkem 20 SFEU ve spojení s články 7 a 24 Listiny.

59. Pokud Soudní dvůr na rozdíl od mého názoru dojde k závěru, že dotčená správní praxe nespadá do oblasti působnosti článku 20 SFEU, nemusí to nutně znamenat, že nebudou chráněna základní práva dotčených jednotlivců. Vnitrostátní soud by se v takovém případě musel zabývat otázkou, zda je taková praxe slučitelná s článkem 8 EÚLP⁵¹. V této souvislosti je nutné dodržet zásadu proporcionality⁵². Je proto sporné, zda lze mít za to, že správní praxe, v jejímž rámci jsou automaticky odmítány žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny bez posouzení ve věci samé, zohledňuje faktory, které je třeba posoudit z hlediska zajištění práva na rodinný život⁵³.

Vztah závislosti pro účely článku 20 SFEU

60. Níže uvedené podrobné dílčí otázky jsou pokládány s cílem určit, které faktory je třeba vzít v úvahu při jakémkoli posouzení týkajícím se vztahu závislosti pro účely článku 20 SFEU, vykládaného ve světle článku 7 Listiny⁵⁴. Jaké relevantní faktory je třeba zohlednit ve vztahu k rodinnému životu a nezletilým dětem [první otázka písm. a) a b)]? Jsou pro takové posouzení relevantní následující faktory: zda může dojít ke zneužití řízení, a konkrétně zda byl rodinný život zahájen v době, kdy byl státnímu příslušníku třetího státu již uložen zákaz vstupu; zda byl zákaz vstupu napaden oprávněnými prostředky, než nabyl právní moci, a zda byl dotčený zákaz vydán z důvodu veřejného pořádku, nebo na základě neoprávněného pobytu [první otázka písm. c), d) a e)]?

61. Článek 7 Listiny je třeba vykládat ve světle článku 8 EÚLP⁵⁵. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) rozhodl, že základním cílem článku 8 je chránit dotčeného jednotlivce před svévolným postupem orgánů veřejné moci, i když zmíněné ustanovení neukládá státu obecnou povinnost povolit sloučení rodiny⁵⁶. Součástí posouzení pro účely článku 8 EÚLP je vážení protichůdných zájmů dotčeného jednotlivce a státu. Je třeba zvážit důsledky porušení celistvosti rodiny, které by nastaly v případě vyhoštění rodinného příslušníka – státního příslušníka třetí země. Přitom je třeba zohlednit

50 – Podle čl. 5 odst. 3 *obecné* pravidlo zní, že takové žádosti se podávají a posuzují, zatímco se rodinní příslušníci zdržují mimo území členského státu, ve kterém pobývá osoba usilující o sloučení rodiny. „Odchylně od výše uvedeného“ však „může členský stát za vhodných okolností přijmout žádost podanou v okamžiku, kdy již rodinní příslušníci pobývají na jeho území“.

51 – Všechny členské státy jsou smluvními stranami EÚLP, která v článku 8 stanoví právo na respektování soukromého a rodinného života. Uvedené ustanovení by bylo relevantní pro jakýkoli aspekt sedmi dotčených věcí nespádající do oblasti působnosti unijního práva. Viz rozsudek ze dne 25. července 2008, *Metock a další*, C-127/08, EU:C:2008:449, bod 79.

52 – Například viz *ESLP*, 3. listopadu 2011, *Arvelo Aponte v. Nizozemsko*, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, body 57 a 58.

53 – Obdobně viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Orfanopoulos a Oliveri*, spojené věci C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 99.

54 – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

55 – Ve vysvětlení k článku 7 Listiny je uvedeno, že práva zaručená v daném článku odpovídají právům zaručeným článkem 8 EÚLP, který stanoví, že každý má právo na respektování, mimo jiné, svého rodinného života (čl. 8 odst. 1). Orgán veřejné moci nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat „kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“ (čl. 8 odst. 2).

56 – *ESLP*, 3. října 2014, *Jeunesse v. Nizozemsko* [velký senát], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, body 106 až 109.

dobu, po kterou dotčený stát toleroval přítomnost dané osoby na svém území: zda manželé (nebo osoby žijící ve společné domácnosti) mají společné zázemí, zda je státní příslušník třetí země odpovědný za každodenní péči o děti a také rozdělení finanční odpovědnosti a citové vazby v rámci rodiny⁵⁷.

62. Naproti tomu, Soudní dvůr již rozhodl, že pouhá skutečnost, že pro státního příslušníka členského státu může být žádoucí z důvodů hospodářských nebo pro zachování rodinné jednoty na území Unie, aby s ním mohli jeho rodinní příslušníci, kteří nemají státní příslušnost členského státu, pobývat na území Unie, nestačí sama o sobě k učinění závěru, že by občan Unie byl nucen opustit území Unie, kdyby takové právo nebylo přiznáno⁵⁸.

63. EÚLP nestanoví žádné právo odpovídající článku 24 Listiny. Ačkoli Listina neobsahuje vymezení slova „dítě“, je patrné nesporné, že potomci R. I., M. J., N. N. N. a O. I. O. jsou dětmi pro účely uvedeného ustanovení. Je nutné posoudit, zda zachování vztahu s rodičem je v nejvlastnějším zájmu každého dítěte. Postavení dítěte jako občana Unie a práva pobytu, která z takového postavení vyplývají, sama o sobě nezaručují právo pobytu pro jeho rodiče. Mezi relevantní faktory patří to, kdo má dítě v péči a zda je dítě právně, finančně či citově závislé na rodiči, který je státním příslušníkem třetí země⁵⁹.

64. V rámci odpovědi na otázku předkládajícího soudu, zda se má použít judikatura Soudního dvora týkající se směrnice 2004/38, lze podle mého názoru extrapolovat určité zásady, zejména pokud jde o použití Listiny, jež by bylo možné použít obdobně, neboť situace spadající do oblasti působnosti uvedené směrnice spadají rovněž do oblasti působnosti unijního práva. Konkrétní kritéria, která jsou brána v úvahu podle uvedené směrnice, však nelze přenést na posouzení podle článku 20 SFEU. Podmínky, které se uplatní v případě, kdy chce občan Unie získat právo pobytu v jiném členském státě na dobu delší tří měsíců podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, a odvozené právo pobytu, které může být rozšířeno na rodinné příslušníky takového občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, na základě čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice, nejsou přímo relevantní pro jakékoli posouzení pro účely článku 20 SFEU⁶⁰.

65. Mám za to, že otázka, zda byl rodinný život zahájen v době, kdy byl státnímu příslušníkovi třetího státu již uložen zákaz vstupu, není bez dalšího relevantním aspektem. Je samozřejmě pravda, že oblast působnosti unijního práva nelze rozšířit tak, aby se vztahovalo i na zneužití. Platí však také, že v rámci posouzení, jež musí být provedeno podle článku 20 SFEU, neexistuje prostor pro *obecnou* presumpci zneužití, jestliže je rodinný život zahájen v okamžiku, kdy státní příslušník třetí země pobývá neoprávněně na území státu. Nelze *ipso facto* předpokládat, že si dotčená osoba vytvořila rodinnou vazbu proto, aby mohla zůstat na území Evropské unie. Důkaz o takovémto zneužití vyžaduje zaprvé souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a zadruhé subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání⁶¹. Kromě toho sice platí, že ESLP popsal

57 – ESLP, 3. října 2014, Jeunesse v. Nizozemsko [velký senát], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, body 115 až 121.

58 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, EU:C:2011:734, bod 68.

59 – Rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, body 68 až 70.

60 – Ve svém rozsudku ze dne 10. července 2014, Ogieriakhi, C-244/13, EU:C:2014:2068, Soudní dvůr poukázal zejména na čl. 7 odst. 2 a čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. Posledně uvedené ustanovení přiznává právo trvalého pobytu občanům Unie, kteří pobývají v hostitelském členském státu nepřetržitě po dobu pěti let a mají zde právo trvalého pobytu. Podle čl. 16 odst. 2 uvedené směrnice mohou získat právo trvalého pobytu také rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země a kteří po takovou dobu nepřetržitě legálně pobývají se zmíněným občanem Unie v hostitelském členském státě. Rovněž viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další, C-218/14, EU:C:2015:476, body 56 až 59 a bod 6 tohoto stanoviska.

61 – Rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 58 a citovaná judikatura.

skutečnost, že se dotčený státní příslušník třetí země stal rodičem v době, kdy byl nejistý jeho imigrační status, jako „důležitý aspekt“, zmíněný soud však posuzoval uvedený konkrétní faktor ve vztahu k jiným aspektům věci⁶². Vznik rodičovství v době, kdy panuje taková nejistota, nemusí být nutně považován za pokus zneužít imigrační pravidla⁶³.

66. Již jsem uvedla, že rozhodnutí o navrácení vydané společně se zákazem vstupu by nemělo být zahrnuto do posouzení existence „velmi specifické situace“, jež vede ke vzniku vztahu závislosti pro účely článku 20 SFEU⁶⁴. Není tedy nezbytné zabývat se otázkou, zda státní příslušník třetí země podal opravný prostředek proti jakémukoli takovému opatření nebo požádal o jeho přezkum. Stejně tak není nutné se v této souvislosti zabývat tím, zda byl zákaz vstupu uložen z důvodu veřejného pořádku, nebo pouze na základě neoprávněného pobytu. Pokud jde o posledně uvedený aspekt, je třeba uvést, že podle směrnice o navrácení nemůže být zákaz vstupu vydán nezávisle na rozhodnutí o navrácení⁶⁵. Důvod spočívající ve veřejném pořádku lze tedy uplatňovat pouze v souvislosti s posledně uvedeným rozhodnutím. Pro vydání samotného zákazu vstupu na základě takovýchto důvodů schází jakákoli opora⁶⁶.

67. Naproti tomu, pokud bude s ohledem na skutkové okolnosti jakékoli konkrétní věci prokázáno, že taková věc nespadá pod pojem „velmi specifické situace“, nespadá taková věc do oblasti působnosti unijního práva, pokud jde o práva dotčených občanů Unie. Za takových okolností budou nicméně příslušné orgány povinny provést posouzení na základě článku 8 EÚLP, neboť všechny členské státy jsou signatáři úmluvy⁶⁷.

Směrnice o navrácení

68. Předkládající soud též žádá o určení, zda článek 5 směrnice o navrácení, ve spojení s články 7 a 24 Listiny, brání dotčené správní praxi do té míry, v jaké předmětných sedm věcí nespadá do oblasti působnosti článku 20 SFEU (druhá otázka).

69. Belgie tvrdí, že správní praxe popsaná předkládajícím soudem v jeho předkládacím rozhodnutí je v souladu se směrnicí o navrácení. Účelem takové praxe je zajistit, aby rozhodnutí o navrácení byla skutečně konečná a nebyla znovu otevřena nějakými „zadními vrátky“, jež by umožňovala státním příslušníkům třetích zemí, jimž byl vydán zákaz vstupu, podat žádost o sloučení rodiny. To by bylo neslučitelné s účinnou politikou vyhošťování a na újmu jiným státním příslušníkům třetích zemí, kteří splní rozhodnutí o navrácení.

70. S analýzou Belgie nesouhlasím.

71. Práva občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území Evropské unie se neřídí směrnicí o navrácení. Uvedený akt zavádí pravidla platná pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě⁶⁸. Směrnice o navrácení nemá v zásadě žádný význam z hlediska toho, jestli státní příslušník třetí země požívá

62 – Viz bod 61 tohoto stanoviska.

63 – Například viz ESLP, 3. listopadu 2011, Arvelo Aponte v. Nizozemsko, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, bod 60.

64 – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

65 – Viz čl. 11 odst. 1 směrnice o navrácení a bod 44, ve spojení s poznámkou pod čarou 42 tohoto stanoviska.

66 – Délka zákazu vstupu však může překročit pět let, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku (čl. 11 odst. 2).

67 – Rozsudky ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, EU:C:2011:734, body 72 a 73, a ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další, C-87/12, EU:C:2013:291, bod 44.

68 – Viz body 5 a 6 odůvodnění a článek 1 směrnice o navrácení.

podle článku 20 SFEU odvozených práv pobývat s občanem Unie na území členského státu. Takové posouzení se provádí z hlediska práv příslušejících občanovi Unie, a jde tedy o otázku, již nemá směrnice o navracení upravovat. Tím méně stanoví směrnice o navracení základ pro vnitrostátní politiku spočívající v automatickém odmítání zabývat se žádostmi o sloučení rodiny.

72. Posouzení provedené pro účely článku 5 směrnice o navracení není nezbytně stejné jako posouzení, které je nutné k rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny na základě článku 20 SFEU. Článek 5 směrnice o navracení zmiňuje nutnost zohlednit při provádění směrnice nejvlastnější zájem dítěte a rodinný život⁶⁹. V rámci směrnice o navracení jsou nezletilé osoby bez doprovodu považovány za zvláště ohroženou skupinu osob, mají-li se vrátit do státu svého původu⁷⁰. Za takových okolností je proto třeba zvážit nejvlastnější zájem dítěte a jeho návrat případně nařídit až po posouzení takových zájmů⁷¹. Pokud jde o rodinný život, systematika směrnice naznačuje, že by členské státy měly tento aspekt zohlednit formou individuálního posouzení situace dotčeného jednotlivce⁷².

73. Otázka, zda příslušné orgány zohlednily nejvlastnější zájem dítěte a rodinný život v souladu s čl. 5 písm. a) a b) směrnice o navracení, tak nezahrnuje nutně faktory, které je třeba zohlednit v žádosti o sloučení rodiny⁷³. Kromě toho, když byly v dotčených věcech uloženy zákazy vstupu, nemohlo být provedeno žádné takové posouzení, neboť žádosti o sloučení rodiny byly podány až po vydání rozhodnutí o navracení a souvisejících zákazů vstupu.

74. Předkládající soud žádá také o vodítko k tomu, zda je dotčená správní praxe slučitelná s unijním právem v případech, kdy je přijato rozhodnutí o vyhoštění (třetí otázka). Z popisu skutkových okolností uvedeného v předkládacím rozhodnutí však nijak nevyplývá, že by ve vztahu ke kterémukoli z navrhovatelů bylo přijato takové rozhodnutí (ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice o navracení). Na tuto otázku není tedy patrně nutné odpovídat. Pro pořádek dodávám, že s ohledem na zmatky způsobené použitím výrazu „rozhodnutí o vyhoštění“ jako synonyma pro „rozhodnutí o navracení“ je možné, že předkládající soud poukazuje na skutečnost, že ve všech případech, kromě R. I., bylo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země vydáno více než jedno rozhodnutí o navracení. Členské státy jsou při provádění směrnice o navracení povinny zohlednit článek 5⁷⁴. Uvedené povinnosti přitom nepodléhají žádné výjimce pro případ, kdy je vůči jednotlivci postupně vydáno několik rozhodnutí o navracení. I u takových rozhodnutí je tedy nutné zohlednit povinnosti stanovené v čl. 5 písm. a) a b).

75. Ačkoli jsou řízení o žádostech o sloučení rodiny a o vydání rozhodnutí o navracení samostatná řízení, otázky, které z nich vyvstávají, se mohou do určité míry překrývat. Z toho však nevyplývá, že by prvně jmenované řízení bylo řízením o „opravném prostředku“ nebo mechanismem obnovení řízení o navracení. Kritérium „velmi specifických situací“, které musí být splněno pro založení odvozených práv pobytu pro státní příslušníky třetích zemí na základě článku 20 SFEU, není snadné splnit. Ve světle uvedených okolností nemám za to, že by pouhé posouzení takových žádostí narušovalo postupy stanovené směrnicí o navracení.

69 – Viz bod 22 odůvodnění směrnice o navracení.

70 – Viz čl. 3 odst. 9 směrnice o navracení. Dále viz článek 5 směrnice o navracení a rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, body 49 a 50.

71 – Viz článek 10 a bod 6 odůvodnění směrnice o navracení. Dále viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 62.

72 – To potvrzují ustanovení upravující výjimku z obecného pravidla, podle něhož musí členské státy vydat rozhodnutí o navracení státních příslušníků třetích zemí pobývajících protiprávně na jejich území, jako jsou ta, která jsou obsažena v čl. 6 odst. 4. Dále viz ustanovení o dobrovolném opuštění území v čl. 7 odst. 2 a procesní ochrana v kapitole III směrnice o navracení.

73 – Viz body 61 až 63 tohoto stanoviska.

74 – Směrnice o navracení samozřejmě zohledňuje základní práva – viz bod 24 odůvodnění.

Dotčené věci

76. Bude-li Soudní dvůr souhlasit s mým závěrem, že všech sedm dotčených věcí spadá do oblasti působnosti článku 20 SFEU a pravidla stanovená směrnicí o navrácení by neměla být zahrnuta do posouzení ve věci samé, budou muset příslušné orgány v každé jednotlivé věci určit, zda je skutečně dán vztah závislosti mezi občanem Unie a rodinným příslušníkem, který je státním příslušníkem třetí země⁷⁵. Posouzení ve vztahu ke každému navrhovateli musí být provedeno s řádným zohledněním článků 7 a 24 Listiny.

77. Pokud jde o R. I., M. J., N. N. N. a O. I. O., kteří jsou všichni rodiči nezletilého občana Unie, je třeba zohlednit, mimo jiné, že dítě má jednoho rodiče, který je občanem Unie, a posoudit, který rodič má dítě v péči (nebo zda je mají v péči oba rodiče) a zda je dítě právně, finančně či citově závislé na rodiči, který je státním příslušníkem třetí země⁷⁶.

78. Postavení O. I. O. je specifické do té míry, v jaké předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvádí, že belgická matka jeho dítěte má dítě ve výhradní péči, není na něm finančně závislé a jeho styk s dcerou je v současné době přerušen na základě příkazu soudu. Uvedená informace naznačuje, že O. I. O. nemusí být považován za osobu, která o dítě skutečně pečuje, a nemusí zde existovat vztah závislosti.

79. Pokud jde o K. A. a M. Z., tedy dospělé děti belgického otce, příslušné orgány by měly zohlednit, že snaha o sloučení rodiny v Belgii není sama o sobě postačující⁷⁷. Při určení, zda existuje vztah závislosti, není relevantním aspektem skutečnost, že občan Unie poskytuje finanční podporu dospělému dítěti, které je státním příslušníkem třetí země (viz věc M. Z.). Soudní dvůr namísto toho uvedl, že „právě vztah závislosti mezi občanem Unie nízkého věku a státním příslušníkem třetí země, jemuž bylo odepráno právo pobytu, může zpochybnit užitečný účinek občanství Unie, jelikož právě tato závislost by vedla k tomu, že by občan Unie byl v důsledku takového zamítavého rozhodnutí ve skutečnosti nucen opustit nejen území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku“⁷⁸. Pokud jde o dospělé děti rodiče, který je státním příslušníkem státu Evropské unie, může být příkladem takových okolností skutečnost, že starý či nemocný rodič je závislý na přítomnosti svého dospělého dítěte, státního příslušníka třetí země, a byl by nucen opustit území Evropské unie, pokud by takové dítě bylo vyhoštěno z dotyčného členského státu.

80. Stejně tak je třeba provést posouzení se zohledněním takového klíčového aspektu ve věci B. A. Skutečnost, že mezi B. A. a osobou, která s ním žije ve společné domácnosti, neexistuje biologický vztah, není podle mého názoru relevantní, protože se posledně uvedená osoba považuje za rodinného příslušníka pro účely vnitrostátního práva⁷⁹.

81. Mám tedy za to, že unijní právo, a zejména článek 20 SFEU, ve spojení s články 7 a 24 Listiny, brání vnitrostátní praxi, kdy příslušné orgány členského státu automaticky odmítají zabývat se žádostmi o povolení k pobytu na jejich území podanými státními příslušníky třetích zemí, vůči kterým bylo vydáno rozhodnutí o navrácení a s ním spojený zákaz vstupu, za účelem následování rodinného příslušníka, který je občanem Unie pobývajícím v členském státě, jehož je státním příslušníkem, a nikdy nevykonal práva volného pohybu. Směrnice o navrácení nestanoví základ odůvodňující takovou praxi. Namísto toho je třeba provést individuální posouzení skutkových okolností dotčené věci před tím, než vnitrostátní orgány přijmou rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny.

75 – Obdobně viz rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, bod 70.

76 – Vztah státního příslušníka třetí země a občana Unie jako vztah rodiče a dítěte sám o sobě nepostačuje: viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a další, spojené věci C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, body 50 až 52. Rovněž viz rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, bod 71.

77 – Rozsudek ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další, C-87/12, EU:C:2013:291, bod 39.

78 – Rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, bod 69.

79 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O. a další, spojené věci C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 55.

Ke čtvrté otázce

82. Předkládající soud žádá o vyjasnění výkladu čl. 11 odst. 3 směrnice o navracení, který se týká zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu. Položeny byly v tomto smyslu čtyři dílčí otázky. Týkají se výkladu čl. 11 odst. 3 třetího a čtvrtého pododstavce⁸⁰ a otázky, zda jsou dotčená vnitrostátní ustanovení, a zejména ta, jež se týkají zrušení či pozastavení zákazu vstupu, slučitelná s unijním právem⁸¹.

83. Nejprve uvedu několik obecných poznámek k zákazům vstupu, jež jsou předmětem čtvrté otázky. Podle vnitrostátních pravidel se zákaz vstupu uplatní ode dne oznámení, a nikoli ode dne, kdy dotčený státní příslušník třetí země opustí území Belgie. Soudní dvůr však rozhodl, že takové zákazy mají být doplňkem rozhodnutí o navracení⁸². Uvedl také, že doba platnosti zákazu vstupu začíná běžet dnem, kdy dotčená osoba skutečně opustila území Evropské unie⁸³. Protiprávní pobyt dotčeného státního příslušníka třetí země podléhá rozhodnutí o navracení, a nikoli zákazu vstupu. Taková vnitrostátní pravidla, jaká jsou popsána v předkládacím rozhodnutí, patrně neodrážejí znění, účel a systematiku směrnice o navracení v tomto ohledu.

84. Dále vzhledem k tomu, že článek 20 SFEU podle mého názoru brání dotčené správní praxi, mám za to, že pravidla upravující zákaz vstupu nejsou relevantní z hlediska posouzení, které je třeba provést pro účely uvedeného ustanovení, neboť žádosti o sloučení rodiny je třeba posuzovat ve věci samé. Pokud tedy příslušné orgány určí v konkrétním případě, že takové žádosti je třeba vyhovět, bude pobyt žadatele na vnitrostátním území legální a na základě čl. 2 odst. 1 se na něj směrnice o navracení již nepoužije, neboť jeho pobyt nebude nadále považován za neoprávněný ve smyslu čl. 3 odst. 2 uvedené směrnice⁸⁴.

85. Naproti tomu, pokud takové orgány určí, že žádosti nelze vyhovět, bude přítomnost žadatele na vnitrostátním území i nadále spadat pod vymezení pojmu „neoprávněný pobyt“ a na takového žadatele se bude vztahovat stávající rozhodnutí o navracení společně se souvisejícím zákazem vstupu. Relevantní příslušné orgány budou poté povinny provést takové rozhodnutí v souladu se směrnicí o navracení, a to přijetím nezbytných opatření, jako je rozhodnutí o vyhoštění podle článku 8 uvedené směrnice. Jakékoli takové rozhodnutí bude přirozeně podléhat procesní ochraně stanovené v kapitole III.

86. Vzhledem k tomu, že ve věcech dotčených v původních řízeních nebylo dosud přijato žádné rozhodnutí ve věci samé, není výklad čl. 11 odst. 3 směrnice o navracení striktně řečeno nezbytný k rozhodnutí v uvedených věcech. Lze si představit, že by zmíněné ustanovení mohlo být relevantní v pozdější fázi, avšak závisí to na výsledku posouzení každého jednotlivého případu příslušnými orgány ve věci samé. Navrhují proto, aby Soudní dvůr na čtvrtou otázku neodpovídal.

80 – Viz bod 14 tohoto stanoviska.

81 – Viz body 18 a 19.

82 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, body 45 a 51.

83 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 53.

84 – Příslušné orgány, které se zabývají žádostmi o sloučení rodiny, nemusí být nutně tytéž jako příslušné orgány, které mají za úkol správu imigračních pravidel. Stejně tak neplatí, že by úspěšná žádost o sloučení rodiny automaticky vedla k neplatnosti nebo jinému zrušení dřívějšího rozhodnutí o navracení. Může být nezbytné uvést imigrační status dotčeného jednotlivce do souladu s právními předpisy v samostatném správním řízení, a to podle relevantních vnitrostátních pravidel.

Závěry

87. Ve světle výše uvedených úvah mám za to, že by Soudní dvůr měl odpovědět na otázky položené *Vreemdelingenbetwistingen* (Rada pro azylové a imigrační řízení, Belgie) takto:

- Unijní právo, a zejména článek 20 SFEU, ve spojení s články 7 a 24 Listiny základních práv Evropské unie, brání vnitrostátní praxi, kdy příslušné orgány členského státu automaticky odmítají zabývat se žádostmi o povolení k pobytu na jejich území podanými státními příslušníky třetích zemí, vůči kterým bylo vydáno rozhodnutí o navracení a s ním spojený zákaz vstupu, za účelem následování rodinného příslušníka, který je občanem Unie pobývajícím v členském státě, jehož je státním příslušníkem, a který nikdy nevykonal svá práva volného pohybu.
- V takovém případě je třeba provést individuální posouzení skutkových okolností dotčené věci předtím, než vnitrostátní orgány přijmou rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny.
- 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 nestanoví základ odůvodňující takovou praxi.
- Namísto toho je třeba v takovém případě provést individuální posouzení skutkových okolností dotčené věci před tím, než vnitrostátní orgány přijmou rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny.