Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 12. února 2015 [1]

Věc C-554/13

Z. Zh. a O.
proti
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Raad van State (Nizozemsko)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2008/115/ES — Společné normy a postupy v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Článek 7 odst. 4 — Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území — Hrozba pro veřejný pořádek“

1. Směrnice 2008/115/ES [2] stanoví společné normy a postupy, které mají členské státy použít při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí z Evropské unie, například do země jejich původu. Při vydání rozhodnutí o navrácení podle uvedené směrnice musí dotyčný členský stát poskytnout dotčené osobě přiměřenou lhůtu k dobrovolnému opuštění území (v délce od 7 do 30 dnů). Členské státy se však podle čl. 7 odst. 4 směrnice mohou od uvedeného pravidla odchýlit a s přihlédnutím k určitým důvodům nemusí uvedenou lhůtu poskytnout (nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní); mezi takové důvody patří skutečnost, že dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek [3].

2. Svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci žádá Raad van State (Státní rada) (Nizozemsko) Soudní dvůr o výklad čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, a to zejména pokud jde o význam výrazu „představuje hrozbu pro veřejný pořádek“.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „směrnice o navracení“) (Úř. věst. L 348, s. 98).

3 — Viz body 13 a 33 tohoto stanoviska.

Právo Evropské unie

Schengenské acquis

3. Schengenský prostor vychází ze Schengenské úmluvy z roku 1985[4], jíž se smluvní státy dohodly na zrušení všech vnitřních hranic a na zřízení společné vnější hranice. V Schengenském prostoru platí společná pravidla a postupy, mimo jiné, pokud jde o kontroly na hranicích. Článek 1 prováděcí úmluvy[5] vymezuje pojem „cizinec“ jako jakoukoliv osobu, která není státním příslušníkem členských států[6]. Článek 4 odst. 1 stanoví, že cestující vnitřního letu, kteří přestupují na let do třetích států, se při vycestování předem podrobí kontrole na letišti při odletu do třetího státu. Článek 5 odst. 1 stanoví, že splňuje-li dotčená osoba určité podmínky, například že má platné doklady umožňující překročení hranice (čl. 5 odst. 1 písm. a) nebo že nepřestavuje nebezpečí pro veřejný pořádek, bezpečnost státu nebo mezinárodní vztahy některé ze smluvních stran (čl. 5 odst. 1 písm. e), může být této osobě povolen vstup na území smluvních stran na dobu nepřesahující tři měsíce. Smluvní strany však musí zásadně odepřít vstup osobě, která nesplňuje podmínky stanovené v čl. 5 odst. 1[7]. Přeshraniční pohyb na vnějších hranicích podléhá kontrole příslušných vnitrostátních orgánů v souladu s jednotnými zásadami stanovenými v čl. 6 odst. 2[8]. Mezi tyto zásady patří nejen ověření cestovních dokladů a dalších podmínek pro vstup, pobyt, práci a vycestování, ale i zjištění a předcházení ohrožení bezpečnosti státu a veřejného pořádku smluvních stran[9].

4. Podle článku 92 prováděcí úmluvy byl zřízen Schengenský informační systém (dále jen „SIS“). Tento systém umožňuje členským státům získávat informace k „záznamům“ o osobách a věcech, mj. při provádění hraničních kontrol. Cílem SIS je i chránit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, včetně bezpečnosti státu[10]. Je-li určité osobě odepřen vstup do Schengenského prostoru, jsou příslušné údaje zařazeny do SIS na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých příslušnými správními orgány či soudy v souladu s vnitrostátními předpisy[11]. Taková rozhodnutí se mohou zakládat na tom, že přítomnost takové osoby na území smluvní strany představuje ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu[12]. Takový případ může nastat zejména tehdy, pokud byla dotčená osoba odsouzena pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku[13], nebo pokud existuje důvodné podezření, že spáchala závažné trestné činy nebo existují konkrétní důkazy, že zamýšlí spáchat takové činy v Schengenském prostoru.

4 — Dohoda 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. 13; Zvl. vyd. 19/02, s. 3).

5 — Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9) (dále jen „prováděcí úmluva“).

6 — V dalším textu tohoto stanoviska budu používat pojem „státní příslušník třetí země“ jako synonymum pro pojem „cizinec“, neboť posledně jmenovaný pojem se nevyskytuje v žádném z právních předpisů posuzovaných v tomto stanovisku.

7 — Článek 5 odst. 2.

8 — Článek 6 odst. 1.

9 — Článek 6 odst. 2.

10 — Článek 93.

11 — Článek 96 odst. 1.

12 — Článek 96 odst. 2.

13 — Článek 96 odst. 2 písm. a) a b).

5. Nařízení, kterým se stanoví Schengenský hraniční kodex [14], stanoví, že „osobami, jimž má být odepřen vstup“ se rozumí „jakýkoliv státní příslušník třetí země, který je veden v [SIS] podle článku 96 [prováděcí] úmluvy a pro účely uvedeného článku jako osoba, které má být odepřen vstup“ [15]. Článek 2 odst. 5 vymezuje jako osoby požívající právo na volný pohyb v Evropské unii občany Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU a státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu a na které se vztahuje směrnice 2004/38/ES [16].

Směrnice o navracení

6. Společné normy a postupy zavedené směrnicí o navracení je nutné uplatňovat mj. v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami unijního práva [17].

7. Směrnice o navracení vznikla na dvou různých zasedáních Evropské rady. Během prvního z uvedených zasedání, které se konalo v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999, byl dojednán společný postup v oblasti imigrační a azylové politiky [18]. Na zasedání v Bruselu ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 Evropská rada vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti [19]. Obecným cílem směrnice je stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky [20]. Směrnice o navracení proto zavádí pravidla platná pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě [21]. Vyhoštění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí z území členských států je třeba provádět ve spravedlivém a průhledném řízení. V souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie by rozhodnutí podle směrnice o navracení měla být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích, a tudíž by se měly zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt [22]. Členské státy však mají právo navracet neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí, pokud jsou zavedeny spravedlivé a účinné azylové systémy, jež plně respektují zásadu nenavracení [23]. Neexistuje-li důvod domnívat se, že by účel řízení o navrácení mohl být dobrovolným návratem zmařen, měl by být dobrovolný návrat upřednostněn před nuceným návratem a měla by se poskytnout lhůta k dobrovolnému opuštění území. Pokud to vyžadují zvláštní okolnosti jednotlivých případů, měla by být lhůta k dobrovolnému opuštění území prodloužena [24]. Řešena by měla být dále situace neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří zatím nemohou být vyhoštěni.

14 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 105, s. 1), nedávno revidované nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1051/2013 ze dne 22. října 2013 (Úř. věst. L 295, s. 1). Nizozemská vláda sice ve svém písemném vyjádření odkazuje na některé pozdější novely, ale v tomto stanovisku je neuvádím; v projednávané věci totiž nejsou relevantní, neboť vstoupily v platnost až po rozhodné době v původním řízení.

15 — Článek 2 odst. 7.

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

17 — Článek 1 a bod 24 odůvodnění.

18 — První bod odůvodnění.

19 — Druhý bod odůvodnění.

20 — Čtvrtý bod odůvodnění.

21 — Pátý bod odůvodnění.

22 — Šestý bod odůvodnění.

23 — Osmý bod odůvodnění.

24 — Bod 10 odůvodnění.

Účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení je navíc přiznána unijní působnost zavedením zákazu vstupu, který se vztahuje na vstup a pobyt na území všech členských států [25]. Členské státy by měly mít rychlý přístup k údajům o zákazech vstupu vydaných ostatními členskými státy v souladu s nařízením o SIS II [26].

8. Směrnice o navracení se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu [27]. Směrnice se nevztahuje na osoby požívající unijního práva na volný pohyb, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu [28].

9. Relevantní jsou následující vymezení pojmů v článku 3:

„1. ‚státním příslušníkem třetí země' [se rozumí] osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a která není osobou požívající [unijního] práva na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu;

2. ‚neoprávněným pobytem' [se rozumí] 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;

3. ‚navrácením' [se rozumí] proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat:

— do země jeho původu, nebo

— do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni [Unie] nebo dvoustranně, nebo

— do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;

4. ‚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;

[...]

6. ‚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;

[...]

8. ‚dobrovolným opuštěním území' [se rozumí] splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení;

[...]"

25 — Bod 14 odůvodnění.

26 — Bod 18 odůvodnění. V posledně jmenovaném bodě odůvodnění odkazuje zákonodárce na následnou změnu Schengenského hraničního kodexu (viz výše uvedená poznámka 14).

27 — Článek 2 odst. 1.

28 — Článek 2 odst. 3: viz bod 5 tohoto stanoviska. Členské státy se mohou rozhodnout nepoužít směrnici o navracení na kategorie státních příslušníků třetích zemí uvedených v čl. 2 odst. 2.

10. Členské státy mají právo přijmout příznivější ustanovení za předpokladu, že jsou slučitelná se směrnicí [29].

11. Podle článku 5 musí členské státy při provádění směrnice o navracení zohlednit některé faktory na straně dotčeného státního příslušníka třetí země, včetně jeho rodinného života a zdravotního stavu, a dodržovat zásadu nenavracení.

12. Článek 6 odst. 1 ukládá členským státům vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území [30].

13. Článek 7 stanoví:

„1. V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit, že se tato lhůta poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země. V takovém případě členské státy uvědomí dotčené státní příslušníky třetí země o možnosti podání takové žádosti.

Lhůta uvedená v prvním pododstavci nevylučuje možnost, aby dotčení státní příslušníci třetí země opustili území dříve.

2. Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.

3. Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti, jejichž cílem je předcházet nebezpečí skrývání se, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě.

4. Pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní.“

14. Článek 8 odst. 1 stanoví, že členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta mimo jiné lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4.

15. Podle článku 11 musí být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu [31]. 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 [32]. Členské státy mají určitý prostor pro uvážení, neboť mohou v individuálních případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu nebo tento zákaz zrušit či pozastavit a mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.

29 — Článek 4.

30 — Uvedenou povinností nejsou dotčeny výjimky uvedené v čl. 6 odst. 2 až 5.

31 — Článek 11 odst. 1.

32 — Článek 11 odst. 2.

16. Článek 14 stanoví, že členské státy musí zajistit zohlednění některých zásad během lhůty pro dobrovolné opuštění území dotyčným státním příslušníkem třetí země. Mezi uvedené zásady patří zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území, poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby, umožnění přístupu nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu a zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.

Vnitrostátní právní úprava

17. Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizích státních příslušnících) (dále jen „Vw 2000“) stanoví, že státní příslušník třetí země, který nepobývá v Nizozemsku oprávněně, nebo zde již nepobývá oprávněně, má lhůtu 28 dnů, během níž musí dobrovolně opustit území tohoto státu [33]. Staatssecretaris (státní tajemník) [34] je oprávněn uvedenou lhůtu pro opuštění území zkrátit nebo může rozhodnout, že dotyčná osoba je povinna opustit Nizozemsko neprodleně, pokud představuje mj. hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.

18. S účinností ode dne 9. února 2012 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizích státních příslušnících; dále jen „oběžník ze dne 9. února 2012“) stanoví, že lhůta pro opuštění území podle čl. 62 odst. 2 Vw 2000 může být zkrácena nebo odepřena, pokud státní příslušník třetí země představuje ohrožení (*gevaar*) veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti. Podle oběžníku ze dne 9. února 2012 se ohrožením veřejného pořádku rozumí každé podezření nebo každé odsouzení pro trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů. U podezření musí existovat možnost potvrzení prostřednictvím vedoucího pracovníka policejního orgánu [35].

Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

19. Dne 8. června 2011 přistál pan Zh. na letišti Schiphol v rámci své cesty z Řecka do Kanady jakožto konečného místa určení. Během tranzitu byl v Nizozemsku zatčen, protože cestoval s padělaným cestovním dokladem. Dne 21. června 2011 byl z důvodu držení cestovního dokladu, jehož padělání mu bylo známo, odsouzen podle nizozemského trestního zákoníku k trestu odnětí svobody v délce dvou měsíců. Dne 4. srpna 2011 mu státní tajemník uložil, aby neprodleně opustil území Evropské unie (a tedy mu neposkytl lhůtu pro dobrovolné opuštění území podle čl. 62 odst. 1 ve spojení s čl. 62 odst. 2 Vw 2000). Po skončení trestu odnětí svobody byl pan Zh. zajištěn před svým navrácením do Číny. Dne 2. září 2011 státní tajemník rozhodnutí o navrácení pana Zh. potvrdil.

20. Dne 8. listopadu 2011 potvrdil toto rozhodnutí státního tajemníka i Rechtbank. Pan Zh. následně napadl rozhodnutí Rechtbank kasačním opravným prostředkem k předkládajícímu soudu. Dne 14. prosince 2011 byl příkaz k zadržení pana Zh. zrušen z důvodu, že posledně jmenovaný byl mezitím vyhoštěn z Nizozemska.

21. Dne 16. ledna 2011 přicestoval pan O., který je také státním příslušníkem třetí země, do Nizozemska s vízem pro krátkodobý pobyt s délkou platnosti 21 dnů. Dne 23. listopadu 2011 byl zatčen a zajištěn z důvodu podezření z domácího násilí na ženě. Dne 24. listopadu 2011 byl vzat do vazby před vyhoštěním a bylo mu uloženo neprodleně opustit území Evropské unie. Dne 17. ledna 2012 potvrdil státní tajemník rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2011 z důvodu, že pan O. byl zatčen pro podezření ze spáchání trestného činu; představuje tedy hrozbu pro veřejný pořádek a nemá nárok

33 — Článek 61 odst. 1 ve spojení s čl. 62 odst. 2.

34 — Podle předkládacího rozhodnutí rozhodnutí o omezení lhůty pro opuštění území přijímá Staatssecretaris. Z písemného vyjádření nizozemské vlády však pro mě vyplývá, že příslušná ustanovení Vw 2000 odkazují v tomto ohledu na ministra.

35 — V oběžníku je rovněž uvedeno, že přijetí „smíru“ za účelem odvrácení trestu se považuje za ohrožení veřejného pořádku. Mám za to, že „smír“, „een schikking“ či „een transactie“ v nizozemském textu, má povahu dohody o smírném mimosoudním řešení věci v rámci trestního stíhání.

na poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění Nizozemska. Dne 1. února 2012 vyhověl Rechtbank odvolání pana O., a rozhodnutí státního tajemníka zrušil. Státní tajemník rozhodnutí Rechtbank napadl kasačním opravným prostředkem k předkládajícímu soudu. Dne 23. února 2012 byl příkaz k zadržení pana O. zrušen, protože byl mezitím vyhoštěn.

22. Předkládající soud má za to, že výraz „hrozba pro veřejný pořádek" v čl. 7 odst. 4 představuje samostatný pojem unijního práva a že při stanovení jeho významu je nutné hledat vodítka v rámci výkladu pojmů veřejného pořádku v jiných aktech Evropské unie, jako je například čl. 27 odst. 1 směrnice o občanství, čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES [36] a čl. 6 odst. 1 nebo odst. 2 směrnice Rady 2003/86/ES (dále jen „tři směrnice") [37]. Vzhledem k podstatným rozdílům mezi jednak uvedenými směrnicemi a jednak směrnicí o navracení, pokud jde o jejich cíle, kontext a znění, má však předkládající soud za to, že při výkladu pojmu „veřejný pořádek" ve směrnici o navracení nelze vycházet jen z prostého použití daných pojmů v uvedených třech směrnicích *per analogiam*. Kromě toho je upuštění od poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území v systému směrnice o navracení nejméně omezujícím opatřením. Je tedy možné, že pojem „hrozba pro veřejný pořádek" uvedený v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení je třeba vykládat šíře než pojem „důvody veřejného pořádku" v uvedených třech směrnicích, takže státní příslušník třetí země může snadněji spadat do oblasti působnosti uvedeného pojmu ve směrnici o navracení. Pokud tomu tak skutečně je, může postačovat i pouhé podezření ze spáchání trestného činu.

23. Na základě výše uvedených skutečností žádá Raad van State Soudní dvůr o zodpovězení následujících předběžných otázek:

„1) Představuje státní příslušník třetí země, který pobývá neoprávněně na území členského státu, hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 [směrnice o navracení] jen v důsledku toho, že je podezřelý ze spáchání trestného činu podle vnitrostátních právních předpisů, nebo je pro to nezbytné, aby byl z důvodu spáchání tohoto činu odsouzen trestním soudem, a je v tomto případě nutné, aby odsouzení nabylo právní moci?

2) Jsou při přezkumu, zda státní příslušník třetí země, který neoprávněně pobývá na území členského státu, představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, rozhodné kromě podezření nebo odsouzení ještě další skutečnosti a okolnosti konkrétního případu, jako závažnost a druh trestného činu podle vnitrostátních právních předpisů, uplynutí času nebo úmysl dotčené osoby?

3) Jsou skutečnosti a okolnosti konkrétního případu, které mají význam u přezkumu uvedeného v druhé otázce, rovněž rozhodné ve volbě mezi upuštěním od poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území a poskytnutím lhůty pro dobrovolné opuštění území kratší než sedm dnů, s ohledem na možnost podle čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, pro případ, že dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu tohoto ustanovení?"

24. Písemná vyjádření byla předložena jménem p. Zh., Belgie, České republiky, Francie, Řecka, Nizozemska, Polska a Evropské komise. Pan Zh., Belgie, Nizozemsko, Polsko a Komise přednesli ústní vyjádření na jednání dne 15. října 2014.

36 — Směrnice ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272) (dále jen „směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech").

37 — Směrnice ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224) (dále jen „směrnice o sloučení rodiny").

Úvodní poznámky

25. Je nesporné, že pan Zh. i pan O. spadají do oblasti působnosti směrnice o navracení, neboť jde o státní příslušníky třetích zemí, kteří neoprávněně pobývali na území členského státu, podle čl. 3 odst. 1 a 2. Podle čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice platí obecné pravidlo, že takové osoby mají právo na poskytnutí lhůty k dobrovolnému návratu do země svého původu v délce od 7 do 30 dnů. Uvedené právo lze omezit pouze na základě jedné z výjimek stanovených v čl. 7 odst. 4, například na základě odchylky vycházející z existence hrozby pro veřejný pořádek.

26. Jelikož pan Zh. i pan O. byli mezitím z Nizozemska vyhoštěni, má pro ně toto řízení význam v tom smyslu, že pokud by předkládající soud došel k závěru, že dotčená rozhodnutí o neposkytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území byla protiprávní, mohli by podat žalobu na náhradu škody proti nizozemským orgánům z důvodu svého protiprávního zajištění. V případě pana Zh. by se taková případná žaloba mohla vztahovat na období od skončení trestu odnětí svobody, který mu byl uložen z důvodu použití padělaného cestovního dokladu, do okamžiku jeho vyhoštění. Pokud jde o pana O., případná žaloba by se mohla týkat období, kdy byl zajištěn před svým vyhoštěním [38].

K první otázce

27. První otázkou se předkládající soud dotazuje na význam výrazu „představuje hrozbu pro veřejný pořádek“ v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení. Táže se, zda státní příslušník třetí země, který pobývá neoprávněně na území členského státu, představuje takovou hrozbu byť jen na základě podezření ze spáchání trestného činu podle vnitrostátních právních předpisů takového členského státu, nebo zda je pro to nezbytné, aby byl z důvodu spáchání takového činu odsouzen, a je-li v takovém případě nutné, aby odsouzení nabylo právní moci (tedy nebude možné podat žádný další řádný opravný prostředek).

28. Pojem „výjimka veřejného pořádku“ ze svobod zaručených unijním právem a jeho význam nejsou ničím novým. Tento pojem se poprvé objevil již před řadou let ve věcech týkajících se volného pohybu pracovníků [39]. V pozdějších věcech se dotýkal volného pohybu občanů Unie [40]. Článek 45 odst. 3 SFEU umožňuje členským státům omezit volný pohyb pracovníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Ve francouzském znění čl. 45 odst. 3 SFEU se odkazuje na „des raisons d'ordre public“. Anglická verze však pro veřejný pořádek používá pojem „public policy“ [41]. Naproti tomu je pojem „ordre public“ ve francouzském znění Evropské úmluvy o ochraně lidských práv [42] přeložen v anglickém znění jako „public order“ [43].

29. Pojem „public order“ není synonymem pojmu „public policy“.

30. Prvně jmenovaný pojem zahrnuje v širokém smyslu slova trestné činy či jednání, která narušují fungování společnosti, jak tomu bylo například ve věci Oteiza Olazabal [44]. V roce 1988 byl O. Olazabalovi, španělskému státnímu příslušníkovi baskického původu s bydlištěm ve Francii, uložen trest odnětí svobody v délce 18 měsíců a čtyřletý zákaz pobytu z důvodu konspirace za účelem narušení veřejného pořádku (anglicky „public order“, francouzsky „ordre public“) ve formě

38 — Pan Zh. podle všeho již takové řízení zahájil a pan O. tak stále může učinit.

39 — Rozsudky Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, bod 18; Rutili, 36/75, EU:C:1975:137, bod 26 a následující, a Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, bod 33 a následující.

40 — Například viz stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:322, bod 60.

41 — Tento rozdíl v jazykových verzích se projevuje v celé řadě aktů sekundárního práva, včetně těch, které výslovně zmiňuje předkládající soud (viz bod 22 tohoto stanoviska).

42 — Podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950.

43 — Viz čl. 6 odst. 1, který stanoví, že tisk může být vyloučen buď po dobu celého, nebo části procesu v zájmu veřejného pořádku, aniž by tím bylo ohroženo právo na spravedlivé řízení, čl. 9 odst. 2, který stanoví, že svoboda projevovat náboženské vyznání podléhá omezením v zájmu veřejného pořádku, a čl. 1 odst. 2 protokolu č. 7, který stanoví, že některé procesní záruky pro cizince (státní příslušníky třetích zemí), pokud jde o vyhoštění, se neuplatní, je-li takové vyhoštění nezbytné v zájmu veřejného pořádku.

44 — Rozsudek ve věci C-100/01, EU:C:2002:712.

zastrašování či teroru. V roce 1996 se tento muž rozhodl přestěhovat z oblasti Île de France (nedaleko Paříže) do oblasti Pyrénées-Atlantiques, která hraničí se Španělskem. Francouzská policie měla přitom informace o tom, že i nadále udržuje styky s organizací ETA. Francouzské orgány se proto pokusily omezit jeho pohyb na území Francie tím, že mu uložily zákaz pobytu v 31 departementech, který měl zajistit, aby se nepohyboval poblíž španělských hranic. Soudní dvůr došel k závěru, že postup francouzských orgánů nevybočoval z oblasti působnosti výjimky z volného pohybu pracovníků podle tehdejšího čl. 48 odst. 3 Smlouvy (nyní čl. 45 odst. 3 SFEU) z důvodů veřejného pořádku (anglicky „public policy“, francouzsky „ordre public“).

31. Pojem „public policy“ je širší než pojem „public order“, je-li chápán tak, že zahrnuje jednak jednání proti veřejnému pořádku („public order“) (jak tomu bylo ve věci Oteiza Olazabal) a jednak jednání, které směruje proti právnímu pořádku („policy of the law“). Ve věci Van Duyn [45] tak orgány Spojeného království legitimně zamítly žádost paní Van Duyn o pracovní povolení, které by jí umožnilo přijmout volné místo u scientologické církve, a to z důvodu, že takový krok by byl v rozporu s veřejným pořádkem („public policy“) nebo tím, co Soudní dvůr použitím ještě jiných slov popsal jako „veřejné blaho“ („public good“) [46].

32. Pojem „veřejný pořádek“ („public order“) se vyskytuje velmi často v oblasti imigračního práva, například v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení. Všechny jazykové verze uvedené směrnice, kromě anglické, používají pojem odpovídající francouzskému pojmu „ordre public“, a nikoli anglickému pojmu „public policy“ [47]. Původní návrh Komise v angličtině pojem „public policy“ vůbec neobsahoval a byl do anglického textu vložen v relativně pozdní fázi jeho přípravy, a to v rámci projednávání v Radě [48]. Směrnice bohužel neobsahuje žádný bod odůvodnění, který by napomohl výkladu uvedeného ustanovení tím, že by vysvětloval jeho účel.

33. S ohledem jednak na unijní právní předpisy a jednak na judikaturu Soudního dvora je zjevné, že pojem „public policy“ je používán jako ekvivalent pro francouzský pojem „ordre public“. Je rovněž třeba mít na paměti, že unijní právo používá svou vlastní terminologii a určité právní pojmy nemusí mít nutně stejný význam v unijním právu jako v právu různých členských států [49]. Aby to bylo pro čtenáře jasné, budu v tomto kontextu přezkumu směrnice o navracení při citaci ustanovení, která v angličtině obsahují pojem „public policy“, nahrazovat tento pojem pojmem „public order“ (obojí „veřejný pořádek“).

34. Soudní dvůr uvedl, že členské státy sice v podstatě mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit mimo jiné požadavky veřejného pořádku, zejména jako odůvodnění odchylky od základní zásady volného pohybu osob, avšak tyto požadavky musí být vykládány striktně, takže jejich dosah nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Evropské unie [50].

35. Neexistuje tedy žádné vyčerpávající vymezení pojmu „veřejný pořádek“. Vymezit uvedený pojem může být nejen obtížné, ale i nepřirozené, zejména proto, že členské státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o okolnosti odůvodňující použití výjimky veřejného pořádku [51].

45 — Rozsudek Van Duyn, EU:C:1974:133.

46 — Rozsudek Van Duyn, EU:C:1974:133, bod 18; rovněž viz rozsudek Shingara a Radiom, spojené věci C-65/95 a C-111/95, EU:C:1997:300, body 13 a 27.

47 — V době přijetí směrnice o navracení existovalo 22 úředních jazyků.

48 — Viz článek 6a (který se následně stal článkem 7 směrnice o navracení) dokumentu Rady 7774/08 ze dne 25. března 2008, 2005/0167 (COD).

49 — Rozsudek Cilfit a další, 283/81, EU:C:1982:335, bod 19.

50 — Rozsudek I, C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23 a citovaná judikatura.

51 — Stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Tsakouridis, EU:C:2010:322, bod 68.

36. Mám za to, že nic ve znění směrnice o navracení nenaznačuje, že by pojem „veřejný pořádek“ měl být vykládán natolik úzce, aby nezahrnoval jednání proti právnímu pořádku („policy of the law“) v konkrétní oblasti imigračního práva. Z judikatury vyplývá, že v případech, kdy se odkazuje na „veřejný pořádek“ k odůvodnění určité odchylky, má tento pojem určité konkrétní aspekty, neboť předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení požadavků veřejného pořádku, kterým je dotčen jeden ze základních zájmů společnosti [52].

37. Pro účely čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení otázka zní, zda dotčená osoba představuje *hrozbu* pro veřejný pořádek.

38. Různé jazykové verze čl. 7 odst. 4 nejsou formulovány totožně. Například, francouzské znění se liší od znění anglického tím, že rozlišuje mezi slovy „risque“ a „danger“. V úvodu čl. 7 odst. 4, konkrétně v prvním důvodu dotčené odchylky (tedy, že by se dotčená osoba mohla skrývat), odkazuje francouzské znění na „risque de fuite“. Následně pak u výjimky veřejného pořádku používá formulaci „si la personne concernée constitue un danger pour l’ordre public“.

39. V anglickém znění je v obou případech použit pojem „risk“. Slova „danger“ (ohrožení) či „threat“ (hrozba) nemusí být nutně synonymy slova „risk“ (nebezpečí). Bylo by přirozenější, kdyby anglické znění odkazovalo na „risk of absconding“ (nebezpečí skrývání se) a „threat to [public order]“ (hrozbu pro veřejný pořádek) (ve smyslu, že veřejný pořádek může být ohrožen budoucím jednáním), a nikoli na to, že dotčená osoba představuje „risk to [public order]“ (nebezpečí pro veřejný pořádek) [53]. Anglické slovo „risk“ je totiž nejednoznačné. Může znamenat, že jednání dotčené osoby může vést k nepříznivým důsledkům. Může být rovněž chápáno tak, že taková osoba představuje ohrožení veřejného pořádku či hrozbu pro veřejný pořádek (a znamenat tak, že tento pořádek je ohrožen). Na tomto místě bych chtěla upozornit, že ačkoli čl. 7 odst. 3 stanoví možnost uložit opatření, jako jsou omezení týkající se povinnosti hlásit se orgánům, předcházející nebezpečí („risk“) skrývání se, je třeba nicméně upřednostnit poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území.

40. Jedenáct z 22 jazyků Evropské unie, které byly používány v době přijetí směrnice o navracení, sleduje francouzský model a rozlišuje mezi *nebezpečím* skrývání se a *hrozbou* pro veřejný pořádek [54]. Jedenáct zbývajících jazyků sleduje anglickou verzi a používá pro nebezpečí skrývání se a hrozbu pro veřejný pořádek stejný výraz (v angličtině „risk“) [55].

41. Z ustálené judikatury vyplývá, že v případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi legislativního předpisu Evropské unie musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří [56].

52 — Rozsudek Bouchereau, EU:C:1977:172, bod 35. Ve svém stanovisku ve věci Bouchereau, EU:C:1977:141, generální advokát Warner na stranách 2024 až 2026 rozlišuje mezi pojmy „public policy“ („ordre public“ v tehdejším právu Společenství) a pojmem „public order“ používaným v systému common law. Vysvětluje přitom, že pojem „public order“ je znám v kontinentálním právu i v systému common law. Používá se zejména v oblasti přistěhovalectví a azylu. Generální advokát uvádí, že v angličtině odpovídá pojmu „public good“ („veřejné blaho“). Soudní dvůr rozhodl, že pojem „veřejný pořádek“ zahrnuje, mimo jiné, prevenci násilí ve velkých městských oblastech (rozsudek Bonsignore, 67/74, EU:C:1975:34), prevenci prodeje kradených vozidel (rozsudek Boscher, C-239/90, EU:C:1991:180), ochranu práva mincovního (rozsudek Thompson a další, 7/78, EU:C:1978:209), respektování lidské důstojnosti (rozsudek Omega, C-36/02, EU:C:2004:614), a odůvodnění opatření odchylujících se od práva volného pohybu vlastních státních příslušníků členského státu (rozsudek Aladžov, C-434/10, EU:C:2011:750).

53 — Viz čl. 11 odst. 2 směrnice o navracení, kde je použito slovo „ohrožení“ („threat“).

54 — České, nizozemské, francouzské, maďarské, italské, lotyšské, litevské, polské, rumunské, slovinské a švédské znění.

55 — Bulharské, dánské, anglické, estonské, německé, řecké, finské, maltské, portugalské, slovenské a španělské znění.

56 — Rozsudek Endendijk, C-187/07, EU:C:2008:197, body 22 až 24 a citovaná judikatura; později viz stanovisko generálního advokáta Bota ve spojených věcech Bero a Bouzalmate, C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:295, bod 75.

42. Mám za to, že slovo „risk“ („nebezpečí“) je v čl. 7 odst. 3 a v prvním důvodu odchylky v čl. 7 odst. 4 používáno jiným způsobem, než stejný pojem v anglickém znění odchylky související s veřejným pořádkem. V posledně jmenovaném kontextu jde o možnost, že dotčená osoba představuje budoucí hrozbu pro veřejný pořádek z důvodu svého dřívějšího jednání (například spáchání trestného činu).

43. K zajištění toho, že směrnice o navracení bude vykládána v souladu se svými cíli, je tedy nutné nejprve určit existenci hrozby pro veřejný pořádek a až poté lze uplatnit odchylku podle čl. 7 odst. 4. Členské státy musí prokázat, z jakého důvodu mají za to, že by dotčená osoba mohla ohrožovat zájmy veřejného pořádku, které zamýšlejí chránit. Anglický výraz „poses a risk to [public order]“ („představuje [nebezpečí] pro veřejný pořádek“) je tedy třeba chápat ve smyslu „constitutes a danger or threat to [public order]“ („představuje hrozbu pro veřejný pořádek“)[57]. V tomto ohledu je francouzské znění a jazykové verze, které jej sledují, jasnější než znění anglické.

44. Členské státy mohou použít uvedenou odchylku, jen pokud existuje skutečná a dostatečná hrozba pro veřejný pořádek. Jinými slovy, nepostačuje, že dotyčná osoba jednala proti veřejnému pořádku. Tento výklad podporuje i šestý bod odůvodnění, kde je uvedeno, že při přijímání rozhodnutí podle směrnice je třeba zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt. Příslušné orgány by tedy měly provést posouzení každého jednotlivého případu a nevycházet ve svých rozhodnutích podle směrnice jen ze skutečnosti, že dotčená osoba pobývá neoprávněně na území členského státu.

45. Má-li být odchylka od práva přiznaného unijním právem odůvodněna veřejným pořádkem, je třeba tuto odchylku vykládat striktně[58].

46. V tomto ohledu nemůže být dosah odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4 jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Evropské unie[59]. Nesouhlasím proto s nizozemskou a polskou vládou, které tvrdí, že otázka existence hrozby pro veřejný pořádek je výlučně otázkou vnitrostátního práva.

47. Je pravda, že jakékoli vymezení veřejného pořádku musí zohledňovat kulturní, společenské a právní hodnoty jednotlivých členských států. Nicméně při absenci dohledu nad tímto pojmem na unijní úrovni by každý členský stát mohl veřejný pořádek, s ohledem na jeho abstraktní povahu, uplatňovat způsobem, který by narušoval účinnost práv zaručených unijním právem. Přísluší tedy členskému státu, který se takové odchylky dovolává, aby prokázal, že v jakémkoli konkrétním případě existuje skutečná hrozba pro veřejný pořádek, a uvedl skutečnosti odůvodňující uplatnění odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4.

48. Předkládající soud se táže, zda lze vodítko k významu pojmu „veřejný pořádek“ v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení odvozovat z jiných aktů Evropské unie, zejména ze směrnice o občanství, směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech a směrnice o sloučení rodiny. Mám za to, že se v zásadě dotazuje, zda mají být pravidla pro posouzení výjimky veřejného pořádku podle kterékoli z uvedených směrnic použita *per analogiam* na posouzení podle čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení.

49. Všichni účastníci řízení, kteří předložili svá vyjádření, se shodují na tom, že uvedené tři směrnice nelze použít *per analogiam* při výkladu čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení. S tímto názorem souhlasím, pokud jde o srovnání znění jednotlivých směrnic. Každá z uvedených tří směrnic se liší od směrnice o navracení svým zněním, rozsahem působnosti a cíli. V žádném z těchto předpisů není pojem „veřejný pořádek“ vymezen. Každá z uvedených směrnic však uvádí určité faktory, k nimž je třeba přihlížet v případech, kdy dochází k uplatnění výjimky veřejného pořádku.

57 — V anglickém znění tohoto stanoviska jsou proto uvedeny pojmy„risk“, „danger“ a „threat“.

58 — Viz, například, judikatura citovaná v poznámce 38 výše a viz rozsudek Bero a Bouzalmate, spojené věci C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:2095, bod 25.

59 — Viz bod 34 a poznámka 50 výše.

50. Článek 27 odst. 1 směrnice o občanství stanoví, že členské státy smějí omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Taková opatření musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby (čl. 27 odst. 2). 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[60]. V tomto kontextu článek 28[61] uvedené směrnice obsahuje konkrétní ustanovení o ochraně proti rozhodnutím o vyhoštění mj. z důvodu veřejného pořádku; při posouzení úrovně ochrany proti takovým rozhodnutím je třeba zohlednit délku pobytu.

51. Cílem směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech je integrovat státní příslušníky třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají na území členského státu (po dobu 5 let), a podporovat tak základní cíl Smluv, konkrétně hospodářskou a sociální soudržnost[62]. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech mohou členské státy zamítnout přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Při přijímání takového rozhodnutí musí dotyčný členský stát zohlednit závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti a nebezpečí, které od dotčené osoby hrozí[63], a také vzít řádně v úvahu délku pobytu a existenci vazeb na zemi pobytu[64].

52. Směrnice o sloučení rodiny zohledňuje nutnost harmonizace vnitrostátních právních předpisů a podmínek přijímání a pobytu státních příslušníků třetích zemí. Použije se v případech, kdy osoba usilující o sloučení rodiny (státní příslušník třetí země oprávněně pobývající v členském státě na základě povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň jeden rok, u něhož lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu) žádá o spojení se svými rodinnými příslušníky za účelem sloučení rodiny. Podle čl. 6 odst. 1 mohou členské státy takovou žádost zamítnout mj. z důvodů veřejného pořádku[65]. Při přijímání takového rozhodnutí musí členské státy brát v úvahu také závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí[66].

53. Podstatný rozdíl mezi právním režimem směrnice o navracení a třemi směrnicemi zmiňovanými předkládajícím soudem spočívá v tom, že není nutné v rámci prvně uvedeného režimu vážit dopady na osobu integrovanou do společnosti dotyčného členského státu oproti potřebě odepření práva na dobrovolné opuštění území[67]. V rámci směrnice o navracení čelí vnitrostátní orgány praktičtějšímu problému. Jaká doba je nezbytná k tomu, aby dotyčná osoba měla možnost opustit území daného státu humánním a důstojným způsobem, který bude respektovat její základní práva? Státní příslušník

60 — Viz dále rozsudek Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, bod 25.

61 — Článek 28 odst. 1 stanoví, že před přijetím rozhodnutí o vyhoštění mj. z důvodů veřejného pořádku vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na jeho území, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu. Má-li dotčená osoba právo trvalého pobytu, nelze podle čl. 28 odst. 2 rozhodnutí o vyhoštění vydat s výjimkou, mimo jiné, závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku.

62 — Čtvrtý bod odůvodnění směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech a články 1, 3 a 4 téže směrnice.

63 — Článek 6 odst. 1 druhý pododstavec a dále viz podmínky stanovené v čl. 12 odst. 3 směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech.

64 — Členské státy mohou považovat dřívější odsouzení za trestný čin za dostatečný důvod k závěru, že dotyčná osoba přestavuje mj. ohrožení veřejného pořádku. Mohou učinit rozhodnutí o vyhoštění, představuje-li dotčená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení (čl. 12 odst. 1). Než učiní rozhodnutí o vyhoštění, musí členské státy přihlédnout k faktorům uvedeným v čl. 12 odst. 3, včetně délky pobytu na jejich území, věku, následků pro danou osobu a její rodinné příslušníky, vazeb se zemí pobytu nebo neexistence vazeb se zemí původu.

65 — Článek 1, čl. 2 písm. c) a článek 3 směrnice o sloučení rodiny. Cílem směrnice je zejména zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území Evropské unie, s tím, že cíl důraznější politiky integrace směřuje k tomu, aby takovým osobám byla přiznána práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů Unie.

66 — Pojem „veřejný pořádek“ zahrnuje odsouzení za spáchání závažného trestného činu, pokud dotčený státní příslušník třetí země náleží k uskupení podporujícímu terorismus, podporuje uskupení takového druhu nebo má extremistické postoje. Viz bod 14 odůvodnění směrnice o sloučení rodiny a čl. 6 odst. 2 druhý pododstavec, který se týká odnětí povolení k pobytu nebo zamítnutí prodloužení jeho doby platnosti, a dále viz článek 17.

67 — Viz body 50 až 52 tohoto stanoviska.

třetí země, který spadá do oblasti působnosti směrnice o navracení, není osobou, která pobývá v dotyčném členském státu nebo jež byla do určité míry integrována do společnosti v tomto státu. Je tedy logické, že není nutné vážit faktory spojené s jejími vazbami na tento členský stát oproti důsledkům rozhodnutí o odepření práva na dobrovolné opuštění jeho území.

54. Vzhledem k rozdílům ve znění, oblasti působnosti, cílech a kontextu jednotlivých aktů mám za to, že žádnou ze třech zmiňovaných směrnic (směrnici o občanství, směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech ani směrnici o sloučení rodiny) nelze použít *per analogiam* při výkladu významu pojmu „veřejný pořádek“ v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení.

55. Všechny členské státy, které předložily Soudnímu dvoru svá vyjádření, tvrdí, že důsledky odchylky od obecného pravidla v rámci tří uvedených směrnic jsou pro dotčené osoby závažnější než důsledky rozhodnutí neumožnit státnímu příslušníkovi třetí země neoprávněně pobývajícímu na území členského státu dobrovolně toto území opustit podle směrnice o navracení. Uvádějí, že v rámci těchto tří směrnic se uplatní různé úrovně ochrany, přičemž nejvyšší je přiznána občanům Unie, jejichž běžná práva ostře kontrastují s těmi, jež přísluší státním příslušníkům třetích zemí neoprávněně pobývajícím na území členského státu podle směrnice o navracení. Odchylku z důvodů veřejného pořádku podle směrnice o občanství je tedy třeba vykládat užším způsobem než stejnou odchylku podle směrnice o navracení a pojem „nebezpečí“ či „hrozba“ pro veřejný pořádek podle posledně jmenované směrnice je třeba vykládat méně striktně než pojem „důvody veřejného pořádku“ podle každé ze třech uvedených směrnic. Stejný názor zastává i předkládající soud.

56. Já však tento názor nesdílím.

57. Srovnání čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení s ustanoveními kterékoli ze tří zmiňovaných směrnic obsahujících výjimku veřejného pořádku není nijak k užitku. Jelikož se uvedené směrnice nepoužijí *per analogiam*, nelze určit a je bez významu, zda je míra rozhodná pro použití odchylky na základě veřejného pořádku podle směrnice o navracení vyšší nebo nižší než podle daných směrnic. Směrnice o navracení se od uvedených tří směrnic odlišuje v zásadních ohledech. Ke zjištění významu odchylky v čl. 7 odst. 4 je tedy třeba vykládat tuto směrnici s ohledem na její znění, účel, systematiku a kontext [68].

58. Argument členských států, že odchylku stanovenou ve směrnici o navracení je třeba vykládat méně striktně než odchylky v kterékoli ze tří zmiňovaných směrnic, má navíc dosti nešťastné konotace. Naznačuje totiž, že by mohla existovat určitá hierarchie ochrany jednotlivých osob, na jejímž vrcholu jsou občané Unie a v její spodní části jsou státní příslušníci třetích zemí pobývající neoprávněně na území členského státu. Vyplývá z něj, že ti, kteří se nacházejí ve spodní části uvedené hierarchie, budou spíše spadat do působnosti ustanovení představujícího odchylku z práv, která jsou jim přiznána právem EU, a to jen z důvodu jejich nižšího postavení v uvedené hierarchii.

59. Takový přístup nemohu přijmout. Je pravda, že postavení občanů Unie není stejné jako postavení státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členského státu a že se obě tyto skupiny řídí odlišnými pravidly. Z existence takového rozdílu však nijak nevyplývá, že si posouzení oprávněnosti použití odchylky z práva přiznaného právem EU zaslouží méně důslednou či přísnou pozornost. Takové odchylné ustanovení, jakým je čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, nelze vykládat široce, a nikoli striktně proto, že se týká osob, které neměly v Evropské unii právo pobytu. Na státní příslušníky třetích zemí (včetně těch, kteří pobývají v Evropské unii neoprávněně) se navíc vztahuje Listina [69]. Základní práva, která zaručuje právo Evropské unie státním příslušníkům třetích zemí, je třeba respektovat stejně důsledně jako ta, která přísluší občanům Unie.

68 — Rozsudek Brouwer, C-355/11, EU:C:2012:353, bod 36 a citovaná judikatura.

69 — Listina základních práv a svobod Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 389). Je zjevné, že státním příslušníkům třetích zemí nepřísluší zvláštní práva stanovená v hlavě V Listiny, označovaná jako „občanská práva“, tedy například právo být volen ve volbách do Evropského parlamentu.

60. Při posouzení, zda státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek, by tedy členské státy měly vycházet z konkrétního postavení dané osoby, a nikoli z obecných úvah [70]. Soudní dvůr to uvedl v rozsudku Royer [71] s ohledem na znění čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 64/221/EHS [72], který stanoví: „Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby.“ Mám za to, že stejný přístup platí i pro směrnici o navracení. Systematika článku 7 výslovně zohledňuje, že pro předmětné posouzení jsou relevantní konkrétní okolnosti [73]. Stejnou metodiku je tedy třeba použít i pro rozhodnutí přijatá podle čl. 7 odst. 4. Taková rozhodnutí je třeba přijímat individuálně na základě objektivních kritérií.

61. Trestněprávní normy jsou vždy normami veřejného pořádku v tom smyslu, že jsou imperativní povahy. Porušení takových norem tedy způsobuje narušení veřejného pořádku v členských státech. Míra takového narušení bude nižší či vyšší v závislosti na povaze daného jednání. Přísnost trestu, který vnitrostátní právními předpisy spojují se zakázaným jednání, bude zpravidla odrážet vnímání dopadu daného jednání na veřejný pořádek [74].

62. Porušení trestního práva členského státu tedy představuje jednání v rozporu s veřejným pořádkem. To však nutně neznamená, že jakékoli porušení trestního práva, jakkoli nepatrné, představuje (budoucí) hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4. Vnitrostátní orgány musí provést své posouzení z hlediska zájmů vlastních ochraně požadavků veřejného pořádku. To nemusí být nutně totožné s posouzením, na jehož základě byla daná osoba odsouzena [75].

63. Z šestého bodu odůvodnění směrnice o navracení vyplývá, že rozhodnutí je třeba přijímat individuálně a posouzení by mělo jít nad rámec samotného neoprávněného pobytu [76]. Za takových okolností, jako jsou okolnosti relevantní pro pana Zh., tedy nestačí, pokud budou vnitrostátní orgány ve svém rozhodnutí o odepření práva na dobrovolné opuštění území vycházet pouze ze skutečnosti, že dotčená osoba byla odsouzena za použití padělaných cestovních dokladů v rozporu s článkem 5 Schengenského hraničního kodexu a je státním příslušníkem třetí země neoprávněně pobývajícím na území členského státu ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice o navracení. Značný počet státních příslušníků třetích zemí prchajících ze své země do Evropské unie bude pravděpodobně cestovat s padělanými doklady. Lidé se často snaží zajistit si ochranu tím, že při útěku ze své domovské země tají svou totožnost. Této ochrany nemusí nutně dosáhnout prostým podáním žádosti o azyl, nebudou-li se jí domáhat přímo v Evropské unii [77]. Vnitrostátní orgány musí posoudit, které zájmy veřejného pořádku zasluhují ochranu a v jakém ohledu dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Jinými slovy, rozhodnutí odpírající určité osobě právo na dobrovolné opuštění země nelze přijmout automaticky jen proto, že tato osoba byla odsouzena za použití padělaných dokladů, a může tedy být státním příslušníkem třetí země pobývajícím neoprávněně na území členského státu [78].

64. Mám tedy za to, že rozhodnutí o odsouzení nemusí nabýt právní moci bez možnosti podat řádný opravný prostředek, aby se na dotčenou osobu vztahoval čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení.

70 — Rozsudek Royer, 48/75, EU:C:1976:57, bod 46.

71 — Uvedený v poznámce 70 výše.

72 — Směrnice ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11).

73 — Viz čl. 7 odst. 2.

74 — Viz stanovisko generálního advokáta Bota ve věci I, C-348/09, EU:C:2012:123, body 36 a 37.

75 — Viz obdobně rozsudek Bouchereau, EU:C:1977:172, bod 27.

76 — Viz body 44 a 60 výše.

77 — Na jednání nizozemská vláda vysvětlila, že zatímco žádosti o azyl jsou předmětem posouzení, ve věcech neoprávněného pobytu není proti dotčené osobě vedeno řízení. Dále viz rozsudek Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 49.

78 — Podle směrnice o navracení musí členské státy provádět navracení státních příslušníků třetích zemí při respektování jejich základních práv v souladu s článkem 1. Je-li poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území, ale rozhodnutí o navrácení není splněno, musí členské státy přijmout kroky k výkonu takového rozhodnutí podle čl. 8 odst. 1.

65. Opačný závěr by nebyl slučitelný s výše uvedenými obecnými úvahami a nepodporuje jej ani znění směrnice. Byl by rovněž v rozporu s účelem stanovení konkrétní lhůty pro dobrovolné opuštění území. Kdyby bylo nutné brát v úvahu právní moc, došlo by vzhledem k délce řízení v mnoha případech k překročení třicetidenní lhůty (a dozajista pak lhůt stanovených blíže 7 dnům podle čl. 7 odst. 1). Byla by rovněž narušena odchylka stanovená v čl. 7 odst. 4: kdyby dotčená osoba podala odvolání, bylo by urychlené navrácení ve lhůtě kratší než sedm dní nemožné.

66. Jak navíc správně uvádějí Belgie, Francie a Nizozemsko, takový závěr by byl neslučitelný se schengenským acquis, neboť účelem systému SIS [79] (který umožňuje členským státům získávat informace k záznamům o osobách při provádění hraničních kontrol) je mimo jiné zachování veřejného pořádku [80]. Na osobu, vůči které bylo vydáno rozhodnutí o neprodleném navrácení, se rovněž vztahuje zákaz vstupu podle čl. 11 odst. 1 směrnice o navracení a relevantní údaje jsou zadávány do systému SIS. Taková rozhodnutí mohou vycházet z hrozby pro veřejný pořádek, jež vzniká v případě, kdy dotyčná osoba byla odsouzena za trestný čin, za nějž lze uložit trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku [81]. Prováděcí úmluva nevyžaduje, aby odsuzující rozsudek nabyl právní moci. Je-li takové odsouzení i podkladem pro odmítnutí poskytnout lhůtu pro dobrovolné opuštění území z důvodů veřejného pořádku uvedených v čl. 7 odst. 4, stanovení další podmínky, tedy nepřípustnost řádného opravného prostředku proti takovému odsuzujícímu rozsudku, by nebylo slučitelné s požadavky čl. 96 odst. 2 prováděcí úmluvy. Mám tedy za to, že je třeba čl. 7 odst. 4 vykládat bez takové další podmínky. Výhodou je, že takový výklad je slučitelný s obecným právním systémem zahrnujícím i schengenské acquis.

67. Postačuje k uplatnění čl. 7 odst. 4 podezření na spáchání trestného činu dotčenou osobou?

68. Jelikož rozhodnutí musí být přijímána individuálně se zohledněním objektivních kritérií (šestý bod odůvodnění směrnice o navracení) a členské státy mají ve svém rozhodování vycházet ze situace konkrétní osoby, a nikoli z obecných úvah, mám za to, že nemůže platit obecné pravidlo, podle něhož by bylo vždy nutné odsouzení za trestný čin. K uplatnění odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4 tedy může v zásadě postačovat podezření ze spáchání trestného činu.

69. Vnitrostátní orgány musí nicméně posoudit, které zájmy veřejného pořádku vyžadují ochranu a v jakém ohledu představuje dotčená osoba hrozbu pro veřejný pořádek jak v případě odsouzení, tak v případě podezření ze spáchání trestného činu. Jinými slovy, rozhodnutí o odepření tohoto práva na dobrovolné opuštění území určité osobě nelze přijmout automaticky jen proto, že tato osoba buď byla odsouzena za trestný čin, nebo je podezřelá z jeho spáchání.

70. Můj závěr tedy zní, že odchylku od obecného pravidla stanoveného v čl. 7 odst. 1 směrnice o navracení, podle něhož má být neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí poskytnuta lhůta v délce od 7 do 30 dnů na dobrovolné opuštění území, lze uplatnit tehdy, když dotyčný členský stát identifikuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4. Dosah takové odchylky je věcí unijního práva. Všeobecné vodítko, pokud jde o význam pojmu „veřejný pořádek“, lze odvodit z judikatury Soudního dvora v jiných věcech týkajících se tohoto pojmu, a to s přihlédnutím ke znění, cílům, systematice a kontextu směrnice o navracení. Při posouzení, zda státní příslušník třetí země neoprávněně pobývající na území členského státu představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, musí příslušné vnitrostátní orgány postupovat individuálně v každém jednotlivém případě a určit zájem veřejného pořádku, který zamýšlejí chránit. Přísluší tedy těmto orgánům, aby uvedly skutečnosti odůvodňující použití čl. 7 odst. 4. V tomto ohledu musí

79 — Viz body 3 a 4 tohoto stanoviska.

80 — Článek 3 odst. 2 směrnice o navracení výslovně odkazuje na Schengenský hraniční systém a bod 18 odůvodnění na SIS; v bodě 14 odůvodnění je rovněž obecnější odkaz na schengenský systém. Z těchto odkazů vyplývá, že schengenské acquis tvoří součást legislativního kontextu relevantního pro výklad směrnice o navracení.

81 — Viz bod 4 tohoto stanoviska.

prokázat, že dotyčná osoba: i) jednala v rozporu s veřejným pořádkem a ii) představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Za určitých okolností může k uplatnění výjimky veřejného pořádku stanovené v čl. 7 odst. 4 postačovat i důvodné podezření ze spáchání trestného činu dotyčnou osobou. Byla-li tato osoba již odsouzena, není nutné, aby odsuzující rozsudek nabyl právní moci.

Ke druhé otázce

71. Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda je při posouzení použitelnosti odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4 třeba zohlednit i jiné skutečnosti a okolnosti, než jen podezření ze spáchání trestného činu či odsouzení za trestný čin (například druh trestného činu, závažnost, jež je takovému činu přikládána podle vnitrostátních předpisů, doba, která uplynula od spáchání trestného činu, a úmysl dotyčné osoby), a v případě kladné odpovědi, které faktory jsou relevantní.

72. Souhlasím se stanoviskem všech účastníků řízení, kteří předložili Soudnímu dvoru svá vyjádření, že je třeba zohledňovat i jiné faktory.

73. Otázka tedy zní: o jaké faktory jde?

74. Nemám za to, že by bylo možné uvést abstraktní taxativní výčet všech relevantních faktorů. Je-li určitá osoba odsouzena za trestný čin, mám za to, že kromě aspektů vyjmenovaných předkládajícím soudem jsou relevantní přinejmenším i následující faktory: přísnost uloženého trestu a míra účastenství dotyčné osoby na spáchání takového činu (zda dala k tomuto činu podnět, zda jej přímo spáchala nebo zda sehrála méně důležitou úlohu).

75. Nesouhlasím s Komisí, má-li za to, že rozhodující je skutečnost, že by dotčená osoba nemusela dobrovolně splnit svou povinnost k návratu [82]. Znění směrnice o navracení není takto omezeno. Pokud navíc Komise předvídá možnost skrývání se ze strany státního příslušníka třetí země, řeší tuto situaci první důvod uvedený v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení (dle vymezení v čl. 3 odst. 7).

76. Předkládající soud se rovněž táže, zda může být relevantním faktorem také úmysl dotyčné osoby. Mám za to, že v zásadě jím být musí, neboť je zjevně důležité, zda může dojít ze strany takové osoby k recidivě či spáchání závažnějšího trestného činu. Je možné, že otázka úmyslu byla výslovně vznesena právě v projednávané věci, protože pan Zh. nezamýšlel zůstat v Nizozemsku – byl nizozemskými orgány zadržen během tranzitu do Kanady. Skutečnost, že neměl v úmyslu v Nizozemsku zůstat, je bez významu, pokud jde o otázku, zda pobýval v tomto státě neoprávněně pro účely směrnice o navracení [83]. Jeho úmysl je však relevantní, pokud jde o posouzení, zda trestný čin, který spáchal použitím padělaného dokladu, představuje narušení veřejného pořádku a zda on sám představuje v Nizozemsku hrozbu pro veřejný pořádek. Přísluší vnitrostátním orgánům, aby určily váhu, jež bude přiznána úmyslu pana Zh., a jejich rozhodnutí podléhá přezkumu ze strany vnitrostátního soudu. Stejně jako u ostatních faktorů (uvedených v bodech 71 a 74 tohoto stanoviska) nemůže být úmysl dané osoby rozhodující. V tomto ohledu mám za to, že pokud jde o osobu, která použila padělaný cestovní doklad a nemá v úmyslu v dotyčné zemi zůstat, je míra narušení a povaha hrozby pro veřejný pořádek podstatně méně jasná, než v případě osoby odsouzené za vědomé dodání padělaných dokladů organizované skupině zapojené do činnosti spočívající v obchodování s lidmi. Posledně jmenovaný trestný čin je závažnější a má jasné dopady na veřejný pořádek.

82 — Mám za to, že Komise mohla poukazovat na situaci, kdy se státní příslušník třetí země nemusí nutně skrývat, ale odmítne opustit území bez vydání rozhodnutí o vyhoštění podle článku 8.

83 — Viz body 9 a 25 tohoto stanoviska.

77. Tyto faktory mají stejný význam, i pokud jde o podezření ze spáchání trestného činu. Je rovněž důležité zohlednit důvod takového podezření. Například situace osoby zajištěné z důvodu násilného napadení, jejíž stíhání je zastaveno, protože oběť (jediný svědek) odmítne svědčit, by byla odlišná od situace osoby obviněné ze spáchání drobné krádeže, která nebyla ani vyšetřována policií, ale byly na ni nicméně upozorněny imigrační orgány. V prvním případě existovaly dostatečné důvody k zahájení stíhání státem, a z toho vyplývající zájem veřejného pořádku. V druhém případě šlo o pouhé tvrzení, které nemuselo nutně prokazovat existenci zájmu veřejného pořádku.

78. Předkládající soud vysvětluje, že od doby vydání oběžníku ze dne 9. února 2012 uplatňuje Nizozemsko politiku, podle níž jakékoli podezření ze spáchání trestného činu či odsouzení za takový čin podle vnitrostátního práva představuje hrozbu pro veřejný pořádek pro účely vydání rozhodnutí o navrácení [84]. Uvedený oběžník byl vydán až po vzniku skutkových okolností v původním řízení. Na jednání však nizozemská vláda potvrdila, že předchozí oběžník, který byl platný v rozhodné době, měl víceméně totožný obsah jako oběžník ze dne 9. února 2012. Nizozemská vláda uvedla, že ačkoli nebyl oběžník právně závazný, vnitrostátní orgány na jeho základě standardně předpokládaly, že v takových případech, jako je případ pana Zh. a případ pana O., existuje hrozba pro veřejný pořádek, a odmítaly poskytnout lhůtu pro dobrovolné opuštění země z důvodu odsouzení dotyčné osoby za trestný čin či z důvodu, že byla podezřelá ze spáchání trestného činu. Státní příslušník třetí země byl následně informován a měl možnost uvést, zda nějaké individuální okolnosti na jeho straně nicméně odůvodňují poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění země (automaticky v délce 28 dnů), protože je taková lhůta nezbytná z důvodů souvisejících například s jeho zdravotním stavem nebo rodinným životem (viz článek 5 směrnice o navracení).

79. Nizozemský systém sice není v projednávané věci dotčen (nejde o žalobu pro nesplnění povinnosti), pro pořádek však konstatuji, že podle mého názoru není z níže uvedených důvodů taková politika slučitelná se směrnicí o navracení. Zaprvé článek 7 je strukturován tak, že přiznává právo na dobrovolné opuštění území (čl. 7 odst. 1) a pouze za určitých okolností umožňuje se od tohoto práva odchýlit (čl. 7 odst. 4). Zadruhé ze znění směrnice výslovně vyplývá, že pro uplatnění odchylky z důvodu veřejného pořádku podle čl. 7 odst. 4 je nezbytné individuální posouzení každého jednotlivého případu (a nikoli použití obecných pravidel, například existence jakéhokoli podezření ze spáchání trestného činu nebo odsouzení za spáchání trestného činu) [85]. Zatřetí nizozemský systém, jak jej vysvětluje předkládající soud, je charakterizován *domněnkou* vylučující dobrovolné opuštění území v případě, že dotyčná osoba byla odsouzena za spáchání trestného činu nebo je z něj podezřelá. Takovou domněnku však nepodporuje žádné ustanovení směrnice o navracení.

80. Směrnice o navracení navíc zavádí společné normy a postupy (druhý bod odůvodnění a článek 1), které musí uplatňovat všechny členské státy při navracení státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na jejich území. Členské státy se tedy mohou od těchto norem a postupů odchýlit pouze v případě, že chtějí uplatnit příznivější ustanovení v souladu s článkem 4. Směrnice neumožňuje členským státům použít přísnější normy v oblasti, kterou upravuje [86].

81. Z výše uvedených úvah vyplývá, že vnitrostátní orgány musí nad rámec skutečnosti, že pan Zh. byl odsouzen za použití padělaného cestovního dokladu, rovněž prokázat, proč je použití čl. 7 odst. 4 odůvodněné. V jakém ohledu představuje jeho jednání narušení veřejného pořádku a proč se má za to, že představuje hrozbu? Pan O. byl oproti tomu podezřelý z domácího násilí, které je také trestným činem. V jeho případě musí vnitrostátní orgány prokázat, v jakém ohledu jednal v rozporu s veřejným pořádkem. Musí doložit důvodnost svého podezření, jež musí být odlišeno od pouhého tvrzení. Budou přitom muset prokázat povahu daného trestného činu z hlediska veřejného pořádku: například zda existuje obava, že bude v obdobné trestné činnosti pokračovat.

84 — Viz bod 18 a poznámku 35 tohoto stanoviska. V původním řízení není otázka „smíru“ relevantní.

85 — Viz šestý bod odůvodnění směrnice o navracení. Dále viz rozsudek Royer, EU:C:1976:57, bod 46.

86 — Rozsudek El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 31 až 33.

82. Závěrem uvádím, že při posouzení, zda existuje hrozba pro veřejný pořádek pro účely čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, není namístě přijmout rozhodnutí pouze na základě podezření ze spáchání trestného činu ze strany dotyčného státního příslušníka třetí země nebo jeho odsouzení za trestný čin. Pro jakékoli posouzení jsou relevantní i jiné faktory, jako je závažnost či druh trestného činu podle vnitrostátního práva, doba, která uplynula od spáchání trestného činu, úmysl dotyčné osoby a míra jejího zapojení do spáchání trestného činu. Je-li základem pro uplatnění odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4 podezření ze spáchání trestného činu, jsou pro posouzení relevantní důvody, z nichž takové podezření vychází. Jakékoli posouzení musí být v každém případě provedeno individuálně.

Ke třetí otázce

83. Předkládající soud se pro případ, že dotčený státní příslušník třetí země bude považován za hrozbu pro veřejný pořádek pro účely čl. 7 odst. 4, táže, zda jsou faktory, které je třeba zohlednit při posouzení takové hrozby, relevantní i pro určení, zda má být takové osobě poskytnuta lhůta kratší než sedm dní pro dobrovolné opuštění území nebo zda má být od poskytnutí takové lhůty zcela upuštěno.

84. Nizozemsko tvrdí, že za takových okolností směrnice o navracení připouští, aby členské státy volily mezi dvěma možnostmi: i) poskytnout lhůtu kratší než sedm dní nebo ii) upustit od poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území. Členské státy tedy nejsou povinny uplatňovat pravidlo, které by umožňovalo jednak neprodlené vyhoštění a jednak opuštění území ve lhůtě od jednoho do šesti dnů. Nizozemsko takové variantní řešení nepoužívá: v případech, kdy se použije čl. 7 odst. 4, neposkytuje žádnou lhůtu pro dobrovolné opuštění území. Nizozemská vláda vysvětluje, že podle jejího názoru takový postup předchází vzniku nejistoty, protože je zřejmé, že lhůta pro dobrovolné opuštění území poskytnuta nebude. Snižuje se tak zátěž pro výkonné a soudní orgány, které nemusí řešit, zda by v určitém konkrétním případě nebylo vhodné poskytnout lhůtu kratší než sedm dní. Výjimečně lze poskytnout a bude poskytnuta delší pevně stanovená lhůta (28 dnů), a to jestliže situace státního příslušníka třetí země odpovídá podmínkám stanoveným v článku 5 směrnice o navracení (z důvodu rodinného života nebo zdravotního stavu dotyčné osoby).

85. Všechny členské státy, které předložily svá vyjádření ke třetí otázce, tvrdí, že posouzení, zda má být dotyčná osoba neprodleně vyhoštěna, nebo zda jí má být poskytnuta lhůta od jednoho do šesti dnů na dobrovolné opuštění území, přísluší dotyčnému členskému státu a že faktory relevantní pro posouzení existence ohrožení zájmu veřejného pořádku mají stejný význam i při rozhodování, zda má být poskytnuta lhůta kratší než sedm dní na dobrovolné opuštění území nebo zda má být dotčená osoba vyhoštěna neprodleně.

86. Mám za to, že cílem čl. 7 odst. 4 je rovněž umožnit členským státům urychleně navrátit některé státní příslušníky třetích zemí pobývající neoprávněně na jejich území v případech, kdy to vyžaduje zájem veřejného pořádku. Existuje tedy vzájemný vztah mezi hrozbou pro zájem veřejného pořádku a nutností uskutečnit urychlené navrácení dotyčné osoby. Ve stručnosti lze tedy na třetí otázku odpovědět kladně: faktory relevantní pro posouzení, zda existuje hrozba pro veřejný pořádek, mají význam i pro určení, zda má být v jakémkoli konkrétním případě poskytnuta lhůta kratší než sedm dní.

87. Pokud jde však o implicitně položenou otázku ohledně významu formulace „[...] nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní“ v čl. 7 odst. 4, se stanoviskem nizozemské vlády nesouhlasím. Mám za to, že výklad čl. 7 odst. 4, který by umožňoval členskému státu přistoupit automaticky k neprodlenému vyhoštění v případě, kdy se uplatní odchylka na základě veřejného pořádku, není slučitelný se směrnicí o navracení.

88. Výklad slučitelný s cíli a systematikou směrnice o navracení vyžaduje provedení individuálního posouzení každého jednotlivého případu, pokud jde o otázku, zda je namístě neprodlené vyhoštění, nebo zda má být poskytnuta lhůta od jednoho do šesti dnů pro dobrovolné opuštění území [87].

89. Tento citlivější přístup podporuje i znění směrnice o navracení. Rozhodnutí podle směrnice je třeba přijímat individuálně na základě objektivních kritérií [88]. Dobrovolné opuštění území by mělo být upřednostňováno před nuceným navrácením a měla by být poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území [89].

90. Podle směrnice o navracení musí navíc být v případě neposkytnutí lhůty pro dobrovolný návrat vydán v zásadě také zákaz vstupu [90]. Vydání zákazu vstupu má pro dotyčného státního příslušníka třetí země důležité dopady. Vyplývá z něj význam hrozby, kterou představuje pro zájem veřejného pořádku, a uvádí do chodu schengenský systém záznamů v rámci SIS [91]. Znamená také ohrožení záruk pro případ neukončeného návratu stanovených v článku 14 směrnice, včetně zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na území dotyčného členského státu, a poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby.

91. Z ustálené judikatury vyplývá, že členské státy jsou při přijímání prováděcích opatření k unijní právní úpravě povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat obecné zásady unijního práva, včetně zásady proporcionality [92]. V kontextu směrnice o navracení z této zásady vyplývá, že při omezení práva na dobrovolné opuštění území je nutné použít nejméně omezující opatření v závislosti na okolnostech věci.

92. Směrnice o navracení stanoví, že pokud státní příslušník třetí země spadá do oblasti působnosti čl. 7 odst. 4, může dotčený členský stát na základě výjimky z ustanovení čl. 7 odst. 1 (které stanoví lhůtu pro dobrovolné opuštění území v délce od 7 do 30 dnů) poskytnout lhůtu kratší než 7 dní pro dobrovolné opuštění území a případně zcela upustit od poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území. Nesouhlasím přitom s vyjádřením předkládajícího soudu, že upuštění od poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území je nejméně omezujícím opatřením. Naopak: pokud členský stát uplatňuje politiku neposkytování takové lhůty ve všech případech, neuplatňuje nejméně omezující opatření. Jelikož se na všechny případy vztahuje stejné obecné pravidlo, nedochází k žádnému individuálnímu posouzení. Takový postup podle mého názoru neodpovídá zásadě proporcionality.

93. Dodávám, že nesouhlasím s argumentem Nizozemska, že jeho postup předchází vzniku břemena pro výkonné a soudní orgány. Snaha o minimalizaci administrativních obtíží není platným důvodem pro neposouzení jednotlivých případů na základě citlivěji vymezeného systému, jaký vyžaduje směrnice [93].

87 — Nejkratší běžná lhůta pro dobrovolné opuštění území podle čl. 7 odst. 1 je sedm dnů.

88 — Viz šestý bod odůvodnění směrnice o navracení a body 44, 60 a 63 výše.

89 — Viz bod 10 odůvodnění směrnice o navracení. Viz dále rozsudek El Dridi, EU:C:2011:268, body 36 a 37.

90 — Článek 11 odst. 1 písm. a) směrnice o navracení. Na jednání nizozemská vláda vysvětlila, že v případech, kdy není poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území, není automaticky vydáván i zákaz vstupu. Tento postup je podle všeho v rozporu se zněním čl. 11 odst. 1 písm. a), který je kogentní. Je pravda, že čl. 4 odst. 3 opravňuje členské státy uplatňovat příznivější ustanovení za předpokladu, že jsou slučitelná se směrnicí. Nizozemská politika v oblasti vydávání zákazu vstupu však podle všeho není se směrnicí slučitelná, neboť jejím cílem je zajistit, aby rozhodnutí o navrácení a zákazy vstupu získaly rozměr EU a aby pobyt byl zakázán na území všech členských států [viz čl. 11 odst. 1 písm. a) ve světle bodu 14 odůvodnění].

91 — Viz bod 4 tohoto stanoviska.

92 — Rozsudek Cypra, C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 26 a citovaná judikatura. Viz rovněž šestý bod odůvodnění směrnice o navracení a zmínka, že rozhodnutí přijímaná podle směrnice mají být v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně zásady proporcionality. Viz dále rozsudek El Dridi, EU:C:2011:268, bod 41.

93 — Podle ustálené judikatury Soudního dvora se členský stát nemůže dovolávat praktických či správních obtíží, aby tím odůvodnil nesplnění své povinnosti provést směrnici. Obdobně viz rozsudek Komise v. Portugalsko, C-277/13, EU:C:2014:2208, bod 59 a citovaná judikatura.

94. Docházím k závěru, že pokud státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení, musí členské státy dodržovat obecné zásady unijního práva, včetně zásady proporcionality. Při určení, zda má být dotyčné osobě poskytnuta lhůta kratší než sedm dní na dobrovolné opuštění území, nebo zda má být vyhoštěna neprodleně, mohou příslušné vnitrostátní orgány zohlednit faktory, které jsou brány v úvahu při posouzení, zda dotyčná osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Je-li při určování, zda má být poskytnuta zkrácená lhůta pro dobrovolné opuštění území podle čl. 7 odst. 4, automaticky rozhodováno o neposkytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území ve všech případech, i když by vzhledem k okolnostem jednotlivé věci mohlo být vhodné poskytnout lhůtu pro dobrovolné opuštění území v délce od jednoho do šesti dnů, je takový postup neslučitelný s uvedenou směrnicí.

Závěry

95. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Raad van State (Nizozemsko) takto:

— Odchylku od obecného pravidla stanoveného v čl. 7 odst. 1 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, podle něhož má být neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí poskytnuta lhůta v délce od 7 do 30 dnů na dobrovolné opuštění území, lze uplatnit tehdy, když dotyčný členský stát identifikuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4. Dosah takové odchylky je věcí unijního práva. Všeobecné vodítko, pokud jde o význam pojmu „veřejný pořádek“, lze odvodit z judikatury Soudního dvora v jiných věcech týkajících se tohoto pojmu, a to s přihlédnutím ke znění, cílům, systematice a kontextu směrnice 2008/115. Při posouzení, zda státní příslušník třetí země neoprávněně pobývající na území členského státu představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, musí příslušné vnitrostátní orgány postupovat individuálně v každém jednotlivém případě a určit zájem veřejného pořádku, který zamýšlejí chránit. Přísluší tedy těmto orgánům, aby uvedly skutečnosti odůvodňující použití čl. 7 odst. 4. V tomto ohledu musí prokázat, že dotyčná osoba: i) jednala v rozporu s veřejným pořádkem a ii) představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Za určitých okolností může k uplatnění výjimky veřejného pořádku stanovené v čl. 7 odst. 4 postačovat i důvodné podezření ze spáchání trestného činu dotyčnou osobou. Byla-li tato osoba již odsouzena, není nutné, aby odsuzující rozsudek nabyl právní moci.

— Při posouzení, zda existuje hrozba pro veřejný pořádek pro účely čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, není namístě přijmout rozhodnutí pouze na základě podezření ze spáchání trestného činu ze strany dotyčného státního příslušníka třetí země nebo jeho odsouzení za trestný čin. Pro jakékoli posouzení jsou relevantní i jiné faktory, jako je závažnost či druh trestného činu podle vnitrostátního práva, doba, která uplynula od spáchání trestného činu, úmysl dotyčné osoby a míra jejího zapojení do spáchání trestného činu. Je-li základem pro uplatnění odchylky stanovené v čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115 podezření ze spáchání trestného činu, jsou pro posouzení relevantní důvody, z nichž takové podezření vychází.

— Pokud státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, musí členské státy dodržovat obecné zásady unijního práva, včetně zásady proporcionality. Při určení, zda má být dotyčné osobě poskytnuta lhůta kratší než sedm dní na dobrovolné opuštění území nebo zda má být vyhoštěna neprodleně, mohou příslušné vnitrostátní orgány zohlednit faktory, které jsou brány v úvahu při posouzení, zda dotyčná osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Je-li při určování, zda má být poskytnuta zkrácená lhůta pro dobrovolné opuštění území podle čl. 7 odst. 4, automaticky rozhodováno o neposkytnutí lhůty pro

dobrovolné opuštění území ve všech případech, i když by vzhledem k okolnostem jednotlivé věci mohlo být vhodné poskytnout lhůtu pro dobrovolné opuštění území v délce od jednoho do šesti dnů, je takový postup neslučitelný s uvedenou směrnicí.