Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 12. februára 2015 [1]

Vec C-554/13

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Holandsko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2008/115/ES — Spoločné normy a postupy členských štátov pri vracaní štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území — Článok 7 ods. 4 — Rozhodnutie o odopretí poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod — Riziko pre verejný poriadok“

1. Smernica 2008/115/ES [2] stanovuje spoločné normy a postupy, ktoré majú členské štáty uplatniť na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, z Európskej únie napríklad do ich krajiny pôvodu. Po vydaní rozhodnutia o návrate podľa uvedenej smernice musí príslušný členský štát poskytnúť dotknutej osobe primeranú lehotu (od 7 do 30 dní) na dobrovoľný odchod. Členské štáty však podľa článku 7 ods. 4 majú možnosť uplatniť výnimku z tohto pravidla v tom zmysle, že upustia od poskytnutia takej lehoty (alebo poskytnú lehotu kratšiu ako sedem dní) na základe určitých dôvodov, medzi ktoré patrí skutočnosť, že dotknutá osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok. [3]

2. Raad van State (Štátna rada) (Holandsko) v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania žiada od Súdneho dvora usmernenie, pokiaľ ide o význam článku 7 ods. 4 smernice o návrate, najmä čo sa týka slovného spojenia „predstavuje riziko pre verejný poriadok“.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej len „smernica o návrate“) (Ú. v. EÚ L 348, s. 98).

3 — Pozri bod 13 až 33 týchto návrhov.

Právo Európskej únie

Schengenské acquis

3. Schengenský priestor je založený na Schengenskej dohode z roku 1985,[4] ktorou sa signatárske štáty dohodli na zrušení vnútorných hraníc a zavedení jedinej vonkajšej hranice. V rámci schengenského priestoru sa spoločné pravidlá a postupy uplatňujú okrem iného vo vzťahu k hraničným kontrolám. V článku 1 vykonávacieho dohovoru[5] je „cudzinec“ vymedzený ako osoba, ktorá nie je štátnym príslušníkom členského štátu.[6] Článok 4 ods. 1 stanovuje, že cestujúci vnútroštátneho letu, ktorí prestupujú na let do tretej krajiny, podliehajú predtým príslušným kontrolám pri odlete na východiskovom letisku letu do tretej krajiny. Článok 5 ods. 1 stanovuje, že pokiaľ dotknutá osoba spĺňa určité podmienky, napríklad má platné doklady, ktoré jej umožňujú prekročiť hranicu [článok 5 ods. 1 písm. a)], alebo nepredstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok, vnútroštátnu bezpečnosť alebo medzinárodné vzťahy jednej zo zmluvných strán [článok 5 ods. 1 písm. e)], môže jej byť povolený vstup na územie zmluvných strán na obdobie nepresahujúce tri mesiace. Zmluvné strany však musia v zásade zamietnuť vstup osobe, ktorá nespĺňa podmienky uvedené v článku 5 ods. 1.[7] Cezhraničný pohyb na vonkajších hraniciach podlieha kontrolám vykonávaným príslušnými vnútroštátnymi orgánmi v súlade s jednotnými zásadami uvedenými v článku 6 ods. 2.[8] Tieto kontroly zahŕňajú nielen preverenie cestovných dokladov a ostatných podmienok stanovených pre vstup, pobyt, zamestnanie a výstup, ale aj kontroly zamerané na zistenie a odvrátenie nebezpečenstva, ktoré by ohrozovalo vnútroštátnu bezpečnosť a verejný poriadok zmluvných strán.[9]

4. Schengenský informačný systém (ďalej len „SIS“) bol vytvorený podľa článku 92 vykonávacieho dohovoru. Umožňuje členským štátom získavať informácie o „upozorneniach“ na osoby a veci okrem iného na účely hraničných kontrol. Cieľom SIS je okrem iného zaručenie verejného poriadku a verejnej bezpečnosti vrátane vnútroštátnej bezpečnosti.[10] Keď je určitej osobe zamietnutý vstup do schengenského priestoru, príslušné údaje sa zadajú do SIS na základe vnútroštátneho upozornenia vychádzajúceho z rozhodnutí prijatých príslušnými správnymi alebo súdnymi orgánmi v súlade s vnútroštátnymi predpismi.[11] Také rozhodnutia môžu byť založené na ohrození verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo vnútroštátnej bezpečnosti, ktoré predstavuje prítomnosť dotknutej osoby na území príslušného štátu.[12] Taká situácia môže nastať najmä v prípade, že dotknutá osoba bola odsúdená za spáchanie trestného činu na trest odňatia slobody v trvaní najmenej jedného roka,[13] alebo pokiaľ existujú vážne dôvody domnievať sa, že spáchala závažné trestné činy, alebo existujú jasné dôkazy o jej úmysle spáchať také činy v rámci schengenského priestoru.

4 — Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 13; Mim. vyd. 19/002, s. 3).

5 — Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9) (ďalej len „vykonávací dohovor“).

6 — V nasledujúcich bodoch budem používať výraz „štátny príslušník tretej krajiny“ ako synonymum výrazu „cudzinec“, lebo slovo „cudzinec“ sa nepoužíva v nijakom z právnych predpisov, ktorých sa prejednávaná vec týka.

7 — Článok 5 ods. 2.

8 — Článok 6 ods. 1.

9 — Článok 6 ods. 2.

10 — Článok 93.

11 — Článok 96 ods. 1.

12 — Článok 96 ods. 2.

13 — Článok 96 ods. 2 písm. a) a b).

5. Nariadenie, ktorým sa stanovuje Kódex schengenských hraníc,[14] vymedzuje „osoby, na ktoré bolo vydané upozornenie na účely odopretia vstupu“, ako „každého štátneho príslušníka tretej krajiny, na ktorého bolo v súlade s článkom 96 Schengenského dohovoru a na účely tohto článku vydané upozornenie v [SIS]“.[15] Článok 2 ods. 5 vymedzuje osoby požívajúce právo na voľný pohyb v rámci EÚ ako občanov EÚ v zmysle článku 20 ods. 1 ZFEÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana EÚ požívajúceho právo na voľný pohyb, na ktorého sa vzťahuje smernica 2004/38/ES.[16]

Smernica o návrate

6. Spoločné normy a postupy zavedené smernicou o návrate je potrebné uplatňovať okrem iného v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ.[17]

7. Smernica o návrate má pôvod v dvoch Európskych radách. Prvá z nich, ktorá zasadala v Tampere 15. a 16. októbra 1999, zaviedla jednotný prístup v oblasti prisťahovaleckej a azylovej politiky.[18] Európska rada na zasadnutí 4. a 5. novembra 2004 v Bruseli vyzvala na zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti.[19] Najdôležitejším cieľom smernice je stanoviť jasné, transparentné a spravodlivé pravidlá na zabezpečenie efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky.[20] Smernica o návrate tak stanovuje pravidlá uplatniteľné na všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky vstupu alebo pobytu v členskom štáte.[21] Vyhostenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, sa musí uskutočniť prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. V súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ by sa mali rozhodnutia prijaté podľa smernice o návrate prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo brať do úvahy viac než len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu.[22] Pre členské štáty je však vracanie neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín legitímne pod podmienkou, že existujú spravodlivé a efektívne azylové systémy, v ktorých sa plne rešpektuje zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia („non-refoulement“).[23] Ak neexistujú dôvody domnievať sa, že dobrovoľný návrat oslabí účel konania o návrate, dobrovoľný návrat by mal mať prednosť pred núteným návratom a mala by byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod. Malo by sa stanoviť predĺženie lehoty na dobrovoľný odchod, ak sa to považuje za potrebné z dôvodu osobitných okolností jednotlivého prípadu.[24] Ďalej by sa mala riešiť situácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu,

14 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1), ktoré bolo nedávno revidované nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1051/2013 z 22. októbra 2013 (Ú. v. EÚ L 295, s. 1). Hoci holandská vláda sa vo svojich písomných pripomienkach odvoláva na jeho následné zmeny a doplnenia, ja ich v týchto návrhoch neuvádzam, lebo nie sú relevantné vzhľadom na to, že nadobudli účinnosť po čase skutkových okolností konania vo veci samej.

15 — Článok 2 ods. 7.

16 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46) (ďalej len „smernica o občianstve“).

17 — Článok 1 a odôvodnenie 24.

18 — Odôvodnenie 1.

19 — Odôvodnenie 2.

20 — Odôvodnenie 4.

21 — Odôvodnenie 5.

22 — Odôvodnenie 6.

23 — Odôvodnenie 8.

24 — Odôvodnenie 10.

ale ešte nemôžu byť odsunutí. Zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na územie všetkých členských štátov a pobyt na tomto území, by mali navyše účinky vnútroštátnych opatrení návratu získať rozmer EÚ.[25] Členské štáty by mali mať rýchly prístup k informáciám o zákaze vstupu, ktorý vydali iné členské štáty v súlade nariadením o SIS II.[26]

8. Smernica o návrate sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.[27] Neuplatňuje sa na osoby požívajúce právo EÚ na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc.[28]

9. Nasledujúce definície uvedené v článku 3 sú relevantné:

„1. ‚štátny príslušník tretej krajiny' je každá osoba, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 17 ods. 1 zmluvy a ktorá nepožíva právo Spoločenstva na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 Kódexu schengenských hraníc;

2. ‚nelegálny pobyt' je prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte;

3. ‚návrat' je proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do:

— jeho krajiny pôvodu, alebo

— krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami [EÚ] o readmisii či inými dojednaniami, alebo

— inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme;

4. ‚rozhodnutie o návrate' je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

…

6. ‚zákaz vstupu' je správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate;

…

8. ‚dobrovoľný odchod' je splnenie povinnosti návratu v rámci lehoty stanovenej na tento účel v rozhodnutí o návrate;

…"

25 — Odôvodnenie 14.

26 — Odôvodnenie 18. Normotvorca sa v tomto odôvodnení odvoláva na následnú zmenu a doplnenie Kódexu schengenských hraníc (pozri poznámku pod čiarou 14 vyššie).

27 — Článok 2 ods. 1.

28 — Článok 2 ods. 3: pozri bod 5 týchto návrhov. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že nebudú uplatňovať smernicu o návrate na kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín uvedené v článku 2 ods. 2.

10. Členské štáty majú právo prijať priaznivejšie ustanovenia za predpokladu, že také opatrenia budú zlučiteľné so smernicou.[29]

11. Článok 5 stanovuje, že členské štáty musia pri vykonávaní smernice o návrate zohľadniť určité faktory týkajúce sa dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vrátane jeho rodinného života a zdravotného stavu a musia dodržiavať zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

12. Podľa článku 6 ods. 1 členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území.[30]

13. Článok 7 stanovuje:

„1. V rozhodnutí o návrate sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 a 4. Členské štáty môžu vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch ustanoviť, že takáto lehota sa poskytne len na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. V takomto prípade informujú členské štáty štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti predloženia uvedenej žiadosti.

Lehota ustanovená v prvom pododseku nevylučuje možnosť, aby dotknutí štátni príslušníci tretej krajiny opustili členský štát skôr.

2. Členské štáty v prípade potreby predĺžia lehotu na dobrovoľný odchod o primeraný čas, v ktorom zohľadnia osobitné okolnosti konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, existencia školopovinných detí a iné rodinné alebo sociálne väzby.

3. Počas lehoty na dobrovoľný odchod sa môžu uložiť určité povinnosti s cieľom vyhnúť sa riziku úteku, ako napríklad pravidelné hlásenie sa príslušným orgánom, zloženie primeranej finančnej zábezpeky, predloženie dokladov alebo povinnosť zdržiavať sa na určitom mieste.

4. Ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo vnútroštátnu bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní.“

14. Článok 8 ods. 1 okrem iného stanovuje, že členské štáty prijmú všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate, ak sa neposkytla lehota na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 ods. 4.

15. Podľa článku 11 sa k rozhodnutiam o návrate pripája zákaz vstupu, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu.[31] Dĺžka trvania zákazu vstupu sa určí s náležitým zohľadnením všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu a v zásade nesmie presiahnuť päť rokov. Päť rokov však môže presiahnuť v prípade, že štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo vnútroštátnu bezpečnosť.[32] Členské štáty majú určitú mieru voľnej úvahy v tom zmysle, že v konkrétnych prípadoch sa môžu z humanitárnych dôvodov zdržať vydania, zrušenia alebo pozastavenia zákazu vstupu a v konkrétnych prípadoch alebo v určitých kategóriách prípadov môžu zrušiť alebo pozastaviť zákaz vstupu z iných dôvodov.

29 — Článok 4 ods. 3.

30 — Táto povinnosť sa nedotýka výnimiek uvedených v článku 6 ods. 2 až 5.

31 — Článok 11 ods. 1.

32 — Článok 11 ods. 2.

16. Článok 14 stanovuje, že členské štáty musia zabezpečiť zohľadnenie určitých zásad počas lehoty na dobrovoľný odchod štátneho príslušníka tretej krajiny. Medzi tieto zásady patrí zlúčenie rodiny s rodinnými príslušníkmi nachádzajúcimi sa na území predmetného členského štátu, poskytovanie urgentnej zdravotnej starostlivosti a základnej liečby, poskytovanie prístupu k systému základného vzdelávania maloletým v závislosti od dĺžky ich pobytu a zohľadňovanie osobitných potrieb zraniteľných osôb.

Vnútroštátne právne predpisy

17. Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch) (ďalej len „Vw 2000“) stanovuje, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa v Holandsku zdržiava neoprávnene (alebo sa mu skončil oprávnený pobyt), musí počas lehoty 28 dní z vlastnej vôle odísť z územia krajiny.[33] Staatssecretaris (ďalej len „štátny tajomník“)[34] môže skrátiť lehotu na odchod alebo môže rozhodnúť, že dotknutá osoba musí Holandsko opustiť okamžite, pokiaľ táto osoba okrem iného predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo vnútroštátnu bezpečnosť.

18. S účinnosťou od 9. februára 2012 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch) (ďalej len „obežník z 9. februára 2012“) stanovil, že lehota na odchod podľa § 62 ods. 2 Vw 2000 môže byť skrátená alebo sa vôbec neuplatní, pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predstavuje nebezpečenstvo (*gevaar*) pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo vnútroštátnu bezpečnosť. Podľa obežníka z 9. februára 2012 sa za riziko pre verejný poriadok považuje každé podozrenie alebo každé odsúdenie za spáchanie trestného činu podľa vnútroštátneho práva. Podozrenie musí byť schopný potvrdiť vedúci policajného orgánu.[35]

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

19. Dňa 8. júna 2011 pán Zh. pricestoval na letisko Schiphol letom z Grécka, pričom jeho konečným cieľom bola Kanada. Počas prestupu v Holandsku bol zadržaný, lebo cestoval s falošným cestovným dokladom. Dňa 21. júna 2011 bol podľa holandského trestného zákona odsúdený za držbu cestovného dokladu, o ktorom vedel, že je falošný, a bol mu uložený trest odňatia slobody v dĺžke dvoch mesiacov. Dňa 4. augusta 2011 štátny tajomník nariadil, aby pán Zh. okamžite opustil Európsku úniu (t. j. bez poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod podľa § 62 ods. 1 v spojení s § 62 ods. 2 Vw 2000). Po ukončení výkonu trestu odňatia slobody bol pán Zh. zaistený a následne vrátený do Číny. Dňa 2. septembra 2011 štátny tajomník potvrdil rozhodnutie o návrate vo veci pána Zh.

20. Dňa 8. novembra 2011 Rechtbank potvrdil rozhodnutie štátneho tajomníka. Pán Zh. podal voči tomuto rozsudku odvolanie na vnútroštátny súd. Dňa 14. decembra 2011 bol trest odňatia slobody uložený pánovi Zh. zrušený z dôvodu, že bol medzičasom odsunutý z Holandska.

21. Dňa 16. januára 2011 pán O., tiež štátny príslušník tretej krajiny, vstúpil do Holandska na základe víza na krátkodobý 21-dňový pobyt. Dňa 23. novembra 2011 bol zadržaný a zaistený z dôvodu podozrenia zo spáchania násilia na žene v domácom prostredí. Dňa 24. novembra 2011 bol daný do väzby pred vyhostením a bolo mu nariadené s okamžitou platnosťou opustiť Európsku úniu. Štátny tajomník 17. januára 2012 potvrdil rozhodnutie z 24. novembra 2011 s odôvodnením, že pán O. bol zadržaný na základe podozrenia zo spáchania trestného činu, v dôsledku čoho predstavuje riziko pre

33 — § 61 ods. 1 v spojení s § 62 ods. 2.

34 — Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania rozhodnutie o obmedzení lehoty na opustenie územia prijíma Staatssecretaris. Z písomných pripomienok holandskej vlády však podľa mňa vyplýva, že príslušné ustanovenia Vw 2000 odkazujú v tomto smere na ministra.

35 — Obežník ďalej stanovuje, že riziko pre verejný poriadok predstavuje aj súhlas so „zmierom“ v súvislosti s trestným činom. „Zmier“, v holandskom znení *eenschikking* alebo *eentransactie*, chápem tak, že v rámci trestného stíhania ide o určitú dohodu o mimosúdnom urovnaní veci.

verejný poriadok a nemá nárok na poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod z Holandska. Dňa 1. februára 2012 Rechtbank vyhovel odvolaniu pána O. a vylúčil uplatnenie rozhodnutia štátneho tajomníka. Štátny tajomník napadol tento rozsudok pred vnútroštátnym súdom. Dňa 23. februára 2012 bol príkaz na zadržanie pána O. zrušený z dôvodu, že medzičasom došlo k jeho vyhosteniu.

22. Vnútroštátny súd sa domnieva, že výraz „riziko pre verejný poriadok“ v článku 7 ods. 4 predstavuje autonómny pojem práva EÚ a na posúdenie jeho významu je potrebné získať usmernenie týkajúce sa výkladu pojmov súvisiacich s verejným poriadkom, ktoré sú uvedené v ďalších aktoch EÚ, akým je článok 27 ods. 1 smernice o občianstve, článok 6 ods. 1 smernice Rady 2003/109/ES [36] a článok 6 ods. 1 alebo 2 smernice Rady 2003/86/ES [37] (ďalej len „tri smernice“). Vzhľadom na vecné rozdiely medzi týmito smernicami a smernicou o návrate, pokiaľ ide o ich ciele, kontext a znenie, sa však vnútroštátny súd domnieva, že pri pokuse o výklad pojmu verejný poriadok v smernici o návrate nemôže len analogicky uplatniť pojmy uvedené v troch smerniciach. Neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod je okrem toho v systéme smernice o návrate najmenej reštriktívnym opatrením. Je teda možné, že „riziko pre verejný poriadok“ v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate treba vykladať širšie ako výraz „dôvody verejného poriadku“ uvedený v troch smerniciach, takže štátny príslušník tretej krajiny môže ľahšie patriť do pôsobnosti pojmu uvedeného v smernici o návrate. Pokiaľ je to tak, môže postačovať aj obyčajné podozrenie zo spáchania trestného činu.

23. Raad van State vzhľadom na tieto skutočnosti kladie Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Predstavuje štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, riziko pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4 [smernice o návrate] už preto, lebo je podozrivý zo spáchania trestného činu podľa vnútroštátneho práva, alebo si to vyžaduje, aby bol za spáchanie tohto činu odsúdený trestným súdom, a musí byť v tomto prípade odsúdenie právoplatné?

2. Zohrávajú pri posudzovaní otázky, či štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, predstavuje riziko pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate, okrem podozrenia alebo odsúdenia úlohu aj iné skutočnosti a okolnosti konkrétneho prípadu, akou je závažnosť alebo druh činu, ktorý sa podľa vnútroštátneho práva trestá ako trestný čin, čas, ktorý uplynul od jeho spáchania, alebo úmysel príslušnej osoby?

3. Zohrávajú skutočnosti a okolnosti konkrétneho prípadu, ktoré sú relevantné pri posudzovaní uvedenom v druhej otázke, úlohu, aj pokiaľ ide o možnosť danú článkom 7 ods. 4 smernice o návrate, v prípade, že príslušná osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok v zmysle uvedeného ustanovenia, a to pri voľbe medzi upustením od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod na jednej strane a poskytnutím lehoty na dobrovoľný odchod kratšej ako sedem dní na strane druhej?“

24. Písomné pripomienky predložil pán Zh., Belgicko, Česká republika, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Poľsko a Európska komisia. Pán Zh., Belgicko, Holandsko, Poľsko a Komisia predniesli ústne prednesy na pojednávaní 15. októbra 2014.

36 — Smernica z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272) (ďalej len „smernica o osobách s dlhodobým pobytom“).

37 — Smernica z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224) (ďalej len „smernica o zlúčení rodiny“).

Úvodné poznámky

25. Je nesporné, že pán Zh. i pán O. patria do pôsobnosti smernice o návrate ako štátni príslušníci tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúci na území členských štátov na účely článku 3 ods. 1 a 2. Článok 7 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého také osoby majú nárok na poskytnutie lehoty od 7 do 30 dní na dobrovoľný návrat do svojej krajiny pôvodu. Toto právo môže byť obmedzené len v jednom z výnimočných prípadov uvedených v článku 7 ods. 4, akým je výnimka založená na riziku pre verejný poriadok.

26. Keďže pán Zh. i pán O. už boli vyhostení z Holandska, toto konanie má pre každého z nich význam v tom, že pokiaľ vnútroštátny súd rozhodne, že rozhodnutia, ktorými im bola odopretá lehota na dobrovoľný odchod, boli protizákonné, budú môcť proti holandským orgánom podať žalobu o náhradu škody za protiprávne zadržanie. V prípade pána Zh. sa potenciálna žaloba môže týkať obdobia od ukončenia výkonu trestu za cestovanie s falošným cestovným dokladom do dátumu jeho vyhostenia. Pokiaľ ide o pána O., potenciálna žaloba sa môže týkať obdobia, ktoré strávil vo väzbe pred vyhostením. [38]

Otázka 1

27. Otázkou 1 sa vnútroštátny súd usiluje objasniť význam slovného spojenia „predstavuje riziko pre verejný poriadok“ v článku 7 ods. 4 smernice o návrate. Pýta sa, či štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, predstavuje také riziko, pokiaľ je len podozrivý zo spáchania trestného činu podľa vnútroštátneho práva daného členského štátu, alebo či je potrebné, aby bol odsúdený za spáchanie trestného činu, a ak áno, či musí byť také odsúdenie právoplatné (t. j. nie je voči nemu možné podať opravný prostriedok).

28. Pojem a význam slovného spojenia „výhrada verejného poriadku“ vo vzťahu k slobodám zaručeným v práve EÚ nie je nový. Po prvý raz sa objavil už dávno vo veciach týkajúcich sa voľného pohybu pracovníkov. [39] Prednedávnom narazil na voľný pohyb občanov EÚ. [40] Článok 45 ods. 3 ZFEÚ umožňuje členským štátom obmedziť voľný pohyb pracovníkov z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Francúzske znenie článku 45 ods. 3 ZFEÚ odkazuje na „*des raisons d'ordre public*“. V anglickom znení je však použitý výraz „*public policy*“ (verejná politika). [41] Naopak, výraz „*l'ordre public*“ vo francúzskom znení Európskeho dohovoru o ľudských právach [42] je v anglickom znení preložený ako „*public order*“ (verejný poriadok). [43]

29. „Verejný poriadok“ nie je synonymom verejnej politiky.

30. Verejný poriadok sa v širokej miere vzťahuje na trestné činy alebo skutky, ktoré zasahujú do pôsobenia spoločnosti, napríklad vo veci Oteiza Olazabal. [44] V roku 1988 bol pán Olazabal, španielsky štátny príslušník baskického pôvodu zdržiavajúci sa vo Francúzsku, odsúdený na trest odňatia slobody v dĺžke 18 mesiacov a štvorročný zákaz pobytu za sprisahanie ohrozujúce verejný poriadok (*ordre public*) hrozbou alebo terorom. V roku 1996 sa rozhodol presťahovať z regiónu Île-de-France

38 — Zdá sa, že pán Zh. už takú žalobu podal; pán O. sa ešte môže rozhodnúť, že to urobí.

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

40 — Pozri, napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322, bod 60).

41 — Tieto jazykové rozdiely pretrvávajú v mnohých aktoch sekundárneho práva vrátane tých, na ktoré výslovne odkazuje vnútroštátny súd (pozri bod 22 týchto návrhov).

42 — Podpísaný v Ríme 4. novembra 1950.

43 — Pozri článok 6 ods. 1, ktorý stanovuje, že tlač môže byť vylúčená po dobu celého alebo časti procesu v záujme verejného poriadku bez toho, aby bolo narušené právo na spravodlivé súdne konanie; článok 9 ods. 2, ktorý stanovuje, že sloboda prejavovať náboženstvo podlieha obmedzeniam v záujme verejného poriadku; a článok 1 ods. 2 Protokolu č. 7, ktorý stanovuje, že určité procesné záruky v prípade vyhostenia cudzincov (štátnych príslušníkov tretích krajín) sa neuplatnia, pokiaľ je vyhostenie potrebné v záujme verejného poriadku.

44 — Rozsudok C-100/01, EU:C:2002:712.

(neďaleko Paríža) do regiónu Pyrénées-Atlantique na hraniciach so Španielskom. Francúzska polícia mala k dispozícii informácie, podľa ktorých naďalej udržiaval vzťahy s organizáciou ETA. Francúzske orgány sa preto pokúsili obmedziť jeho pohyb v rámci Francúzska zákazom pobytu v 31 departementoch, ktorý mal zabezpečiť, že sa nebude zdržiavať v blízkosti španielskych hraníc. Súdny dvor rozhodol, že taký postup francúzskych orgánov patrí do pôsobnosti výnimky z voľného pohybu pracovníkov podľa vtedajšieho článku 48 ods. 3 Zmluvy (teraz článok 45 ods. 3 ZFEÚ) z dôvodov verejnej politiky (*ordre public*).

31. Verejná politika je širší pojem než verejný poriadok, lebo sa chápe tak, že zahŕňa akty v rozpore s verejným poriadkom (ako vo veci Oteiza Olazabal) i akty v rozpore s politikou zákona. Vo veci Van Duyn [45] tak orgány Spojeného kráľovstva v oprávnene zamietli žiadosť pani Van Duyn o vydanie pracovného povolenia, na základe ktorého by pracovala v scientologickej cirkvi, s odôvodnením, že by to bolo v rozpore s verejnou politikou alebo tým, čo Súdny dvor použitím (už vtedy) iných slov opísal ako „verejné blaho“. [46]

32. Pojem „verejný poriadok“ sa veľmi často vyskytuje v oblasti prisťahovaleckého práva, do ktorej patrí článok 7 ods. 4 smernice o návrate. Všetky jazykové znenia uvedenej smernice okrem anglického používajú výraz, ktorý zodpovedá „*ordre public*“, a nie „*verejnej politike*“. [47] Pojem „verejná politika“ nebol súčasťou pôvodného návrhu Komisie v angličtine, ale bol doň začlenený v pomerne neskorom štádiu vývoja anglického znenia predpisu, keď sa o ňom rokovalo v Rade. [48] Žiaľ, nebolo doň vložené nijaké odôvodnenie, ktoré by pomohlo pri výklade uvedeného ustanovenia tým, že by objasnilo jeho účel.

33. Pri pohľade na právne predpisy EÚ i judikatúru Súdneho dvora je zrejmé, že výraz „verejná politika“ sa v angličtine všeobecne používa ako preklad francúzskeho výrazu „*ordre public*“. Treba tiež mať na pamäti, že právo EÚ používa vlastnú terminológiu a je potrebné poukázať na to, že právne pojmy nemusia mať nevyhnutne rovnaký význam v práve EÚ a v práve jednotlivých členských štátov. [49] Aby to bolo čitateľovi jasné, budem v tomto kontexte preskúmania smernice o návrate pri citovaní predpisov, ktoré v angličtine odkazujú na „verejnú politiku“, nahradím tento výraz pojmom [verejný poriadok].

34. Súdny dvor konštatoval, že hoci členské štáty môžu v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých členských štátoch a obdobiach rôzne, v podstate voľne stanoviť okrem iného požiadavky [verejného poriadku] najmä na účely odôvodnenia odchýlky zo základnej zásady voľného pohybu osôb, tieto požiadavky však treba vykladať reštriktívne, takže každý členský štát nemôže ich rozsah určiť jednostranne bez kontroly zo strany inštitúcií Európskej únie. [50]

35. Neexistuje teda taxatívne vymedzenie pojmu [verejný poriadok]. Vytvorenie definície je nielen ťažké, ale mohlo by byť aj neprirodzené najmä vzhľadom na to, že členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o okolnosti odôvodňujúce uplatnenie výhrady [verejného poriadku]. [51]

45 — Rozsudok Van Duyn (EU:C:1974:133).

46 — Rozsudok Van Duyn (EU:C:1974:133, bod 18), pozri tiež rozsudok Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1997:300, body 13 a 27).

47 — V čase prijatia smernice o návrate bolo 22 úradných jazykov.

48 — Pozri článok 6a (ktorý sa následne stal článkom 7 smernice o návrate) dokumentu Rady 7774/08 z 25. marca 2008, 2005/0167 (COD).

49 — Rozsudok Cilfit a i. (283/81, EU:C:1982:335, bod 19).

50 — Rozsudok I (C-348/09, EU:C:2012:300, bod 23 a tam citovaná judikatúra).

51 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Tsakouridis (EU:C:2010:322, bod 68).

36. Zdá sa mi, že v znení smernice o návrate nič nenaznačuje, že [verejný poriadok] treba vykladať reštriktívne, aby sa vylúčili akty v rozpore s politikou zákona v osobitnej oblasti prisťahovaleckého práva. Z judikatúry vyplýva, že keď sa verejný poriadok použije na odôvodnenie výnimky, má isté vlastnosti vzhľadom na to, že okrem narušenia spoločenského poriadku, ktoré vyplýva z každého porušenia zákona, predpokladá existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia požiadaviek [verejného poriadku], ktoré sa dotýka základných záujmov spoločnosti. [52]

37. Na účely článku 7 ods. 4 smernice o návrate ide o to, či dotknutá osoba predstavuje *riziko* pre verejný poriadok.

38. Jednotlivé jazykové znenia článku 7 ods. 4 nepoužívajú rovnakú formuláciu. Francúzske znenie sa napríklad líši od anglickej verzie v tom, že rozlišuje medzi slovami „*risque*“ a „*danger*“. Na začiatku článku 7 ods. 4, ktorý upravuje prvý dôvod výnimky (možnosť úteku dotknutej osoby), francúzske znenie odkazuje na „*risque de fuite*“. Následne pokiaľ ide o výhradu verejného poriadku, je v ňom použitá veta „*si la personne concernée constitute un danger pour l'ordre public*“.

39. Anglické znenie odkazuje v oboch prípadoch na „riziko“. Slová „nebezpečenstvo“ alebo „hrozba“ nie sú nevyhnutne synonymami výrazu „riziko“. Bolo by prirodzenejšie, keby anglické znenie odkazovalo na „riziko úteku“ a „hrozbu pre [verejný poriadok]“ (čo znamená, že verejný poriadok môže byť ohrozený budúcim aktom), a nie na to, že dotknutá osoba predstavuje riziko pre [verejný poriadok]. [53] Dôvodom je to, že slovo „riziko“ nemá v angličtine jednoznačný význam. Môže znamenať, že existuje možnosť, že z činnosti dotknutej osoby vyplynú nepriaznivé následky. Možno ho chápať aj v tom zmysle, že taká osoba predstavuje nebezpečenstvo alebo hrozbu pre [verejný poriadok] (čiže naznačuje vystavenie nebezpečenstvu). Tu chcem poukázať na článok 7 ods. 3, ktorý stanovuje, že pokiaľ je možné prijať opatrenia akými sú obmedzenia v oblasti hlásenia sa príslušným orgánom na zabránenie *riziku* úteku, treba uprednostniť poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod.

40. Spomedzi 22 jazykov EÚ, ktoré sa používali v čase prijatia smernice o návrate, jedenásť nasleduje francúzsky model a rozlišuje medzi *rizikom* úteku a *nebezpečenstvom* (alebo hrozbou) pre [verejný poriadok]. [54] Jedenásť jazykov nasleduje anglické znenie a používa to isté slovo na označenie rizika úteku a rizika pre [verejný poriadok]. [55]

41. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že v prípade rozporu medzi rôznymi jazykovými verziami legislatívneho textu EÚ sa má predmetné ustanovenie vykladať podľa všeobecnej štruktúry a účelu právneho predpisu, ktorého je súčasťou. [56]

42. Domnievam sa, že slovo „riziko“ je v článku 7 ods. 3 a v opise prvého dôvodu výnimky v článku 7 ods. 4 použité iným spôsobom než vo výhrade verejného poriadku. V poslednom uvedenom kontexte odkazuje na možnosť, že dotknutá osoba predstavuje budúcu hrozbu pre verejný poriadok z dôvodu jej správania v minulosti (napríklad spáchanie trestného činu).

52 — Rozsudok Bouchereau (EU:C:1977:172, bod 35). V návrhoch, ktoré predniesol vo veci Bouchereau (EU:C:1977:141, s. 2024 až 2026), generálny advokát Warner načrtol rozlíšenie medzi pojmom „verejný poriadok“ („*ordre public*“ vo vtedajšom práve Spoločenstva) a pojmom common law „verejný poriadok“. Vysvetlil, že pojem [verejný poriadok] je známy v systéme kontinentálneho práva aj common law. Je známy najmä v oblasti prisťahovalectva a azylu. Uvádza, že v angličtine zodpovedá pojmu „verejné blaho“. Súdny dvor konštatoval, že pojem [verejný poriadok] zahŕňa okrem iného predchádzanie násiliu vo veľkých mestských centrách (rozsudok Bonsignore, 67/74, EU:C:1975:34), predchádzanie predaju odcudzených automobilov (rozsudok Boscher, C-239/90, EU:C:1991:180), ochranu práva na razenie mincí (rozsudok Thompson a i., 7/78, EU:C:1978:209), rešpektovanie ľudskej dôstojnosti (rozsudok Omega, C-36/02, EU:C:2004:614) a odôvodnenie opatrení, ktoré predstavujú výnimku z práva na voľný pohyb vlastných štátnych príslušníkov členského štátu (rozsudok Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750).

53 — Pozri článok 11 ods. 2 smernice o návrate, kde je použité slovo „hrozba“.

54 — České, holandské, francúzske, maďarské, talianske, lotyšské, litovské, poľské, rumunské, slovinské a švédske znenie.

55 — Bulharské, dánske, anglické, estónske, nemecké, grécke, fínske, maltské, portugalské, slovenské a španielske znenie.

56 — Rozsudok Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, body 22 až 24 a citovaná judikatúra); z novšej judikatúry pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Bero a Bouzalmate (C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:295, bod 75).

43. Ak sa má zabezpečiť výklad smernice o návrate v súlade s jej cieľmi, je teda nevyhnutné pred uplatnením výnimky podľa článku 7 ods. 4 preukázať existenciu hrozby pre verejný poriadok. Členské štáty musia preukázať, prečo by dotknutá osoba mohla ohroziť záujmy [verejného poriadku], ktoré sa usilujú chrániť. Slovné spojenie „predstavuje riziko pre [verejný poriadok]“ tak treba chápať v zmysle výrazu „predstavuje nebezpečenstvo alebo hrozbu pre [verejný poriadok]“.[57] Francúzske znenie a jazykové verzie, ktoré sú s ním v súlade, sú v tomto smere jasnejšie než anglické znenie.

44. Ak má členský štát uplatniť výnimku, musí existovať skutočné a dostatočné nebezpečenstvo pre verejný poriadok. Inými slovami, nestačí, že dotknutá osoba koná v rozpore s verejným poriadkom. Toto chápanie je podporené odôvodnením 6, ktoré v súvislosti s rozhodnutiami prijatými podľa smernice stanovuje, že by sa malo zvažovať viac než len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu. Znamená to, že príslušné orgány by mali uskutočniť posúdenie jednotlivých prípadov, a nie vychádzať pri prijímaní rozhodnutí v zmysle smernice výlučne zo skutočnosti, že osoba sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu.

45. Pokiaľ sa pojem verejný poriadok používa na odôvodnenie výnimky z práva priznaného právom EÚ, je potrebné vykladať ho reštriktívne.[58]

46. V tomto smere ďalej jednotlivé členské štáty nemôžu jednostranne určiť pôsobnosť výnimky stanovenej v článku 7 ods. 4 bez toho, aby podliehali kontrole zo strany inštitúcií EÚ.[59] Preto nesúhlasím s holandskou a poľskou vládou, ktoré tvrdia, že otázka existencie rizika pre verejný poriadok je výhradnou záležitosťou vnútroštátneho práva.

47. Je pravda, že kultúrne, sociálne a právne hodnoty jednotlivých členských štátov sú faktory, ktoré treba zohľadniť pri každom určovaní verejného poriadku. Bez dohľadu na úrovni EÚ by však tieto chimérovité vlastnosti mohli znamenať, že členské štáty sa môžu na verejný poriadok odvolávať spôsobom popierajúcim účinnosť práv zaručených právom EÚ. Je teda na členskom štáte uplatňujúcom výnimku, aby preukázal, prečo v konkrétnom prípade existuje hrozba pre verejný poriadok, a aby uviedol dôvody opodstatňujúce uplatnenie výnimky podľa článku 7 ods. 4.

48. Vnútroštátny súd sa pýta, či možno usmernenie týkajúce sa významu pojmu [verejný poriadok] v článku 7 ods. 4 smernice o návrate odvodiť z ďalších aktov EÚ, najmä zo smernice o občianstve, smernice o osobách s dlhodobým pobytom a smernice o zlúčení rodiny. Chápem to tak, že sa v podstate pýta, či sa majú pravidlá posudzovania výhrady [verejného poriadku] podľa niektorej z týchto troch smerníc uplatniť analogicky na posudzovanie uskutočňované v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate.

49. Všetci účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, sa zhodujú na tom, že tri smernice nemožno analogicky uplatniť pri výklade článku 7 ods. 4 smernice o návrate. S týmto stanoviskom súhlasím aj ja, pokiaľ ide o porovnanie textov smerníc. Každá z troch smerníc sa líši od smernice o návrate z hľadiska znenia, pôsobnosti a cieľov. Pojem [verejný poriadok] nie je vymedzený ani v jednom z týchto právnych predpisov. Každá smernica však stanovuje určité faktory, ktoré treba zohľadniť pri uplatnení výhrady verejného poriadku.

50. Článok 27 ods. 1 smernice o občianstve stanovuje, že členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov [verejného poriadku], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Také opatrenia musia byť v súlade so zásadou proporcionality a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca (článok 27 ods. 2). Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samy osebe nepovažujú

57 — Poznámka na účely prekladu: v anglickom znení týchto návrhov sú uvedené pojmy „risk“, „danger“ a „threat“.

58 — Pozri napríklad judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 39 vyššie a pozri rozsudok Bero a Bouzalmate (C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:2095, bod 25).

59 — Pozri bod 34 a poznámku pod čiarou 50.

za dôvody na prijatie takýchto opatrení. Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.[60] Článok 28[61] uvedenej smernice v tejto súvislosti obsahuje osobitné ustanovenie poskytujúce ochranu voči rozhodnutiam o vyhostení z dôvodov, ktoré okrem iného zahŕňajú [verejný poriadok], pričom dĺžka pobytu je jedným z faktorov pri určovaní úrovne ochrany voči takýmto rozhodnutiam.

51. Cieľom smernice o osobách s dlhodobým pobytom je integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt, ktorí sa nepretržite legálne zdržiavajú na území členského štátu (5 rokov), aby sa podporil základný cieľ Zmlúv, a to hospodárska a sociálna súdržnosť.[62] Podľa článku 6 ods. 1 smernice o osobách s dlhodobým pobytom môžu členské štáty odmietnuť priznať postavenie osoby s dlhodobým pobytom z dôvodov [verejného poriadku] alebo verejnej bezpečnosti. Pri prijímaní príslušného rozhodnutia dotknutý členský štát posúdi závažnosť alebo druh trestného činu proti [verejnému poriadku] alebo verejnej bezpečnosti, alebo nebezpečenstvo, ktoré hrozí od príslušnej osoby,[63] pričom sa primerane zohľadňuje dĺžka pobytu a existencia väzieb s krajinou pobytu.[64]

52. Smernica o zlúčení rodiny zohľadňuje potrebu zosúladenia vnútroštátnych právnych predpisov a podmienok prijímania a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín. Uplatňuje sa v prípade, že „garant“ (štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa v členskom štáte zdržiava na základe povolenia na pobyt platného prinajmenšom jeden rok a má rozumné vyhliadky na získanie práva na trvalý pobyt) podá žiadosť o zlúčenie rodiny, aby bol spojený so svojimi rodinnými príslušníkmi. Článok 6 ods. 1 umožňuje členským štátom zamietnuť takú žiadosť okrem iného z dôvodov [verejného poriadku].[65] Členský štát musí pri prijímaní príslušného rozhodnutia zohľadniť závažnosť alebo druh trestného činu proti [verejnému poriadku] alebo nebezpečenstvo, ktoré dotknutá osoba predstavuje.[66]

53. Významný rozdiel medzi právnym režimom smernice o návrate a troch smerníc, na ktorý sa odvoláva vnútroštátny súd, spočíva v tom, že nie je potrebné hľadať rovnováhu medzi dôsledkami pre osobu, ktorá je začlenená do spoločnosti predmetného členského štátu, a vhodnosťou odopretia práva na dobrovoľný odchod.[67] V rámci smernice o návrate musia vnútroštátne orgány riešiť praktickejší problém. Aká lehota je potrebná na to, aby bolo dotknutej osobe umožnené odísť humánnym a dôstojným spôsobom v súlade s jej základnými právami? Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý patrí do pôsobnosti smernice o návrate, nie je osobou, ktorá má bydlisko alebo dosiahla určitý stupeň integrácie do spoločnosti predmetného členského štátu. Je preto logické, že nie je potrebné hľadať rovnováhu medzi faktormi týkajúcimi sa jeho väzieb na uvedený členský štát a dôsledkami rozhodnutia, ktorým by mu bolo odopreté právo na dobrovoľný odchod.

60 — Pozri ďalej rozsudok Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 25).

61 — Článok 28 ods. 1 stanovuje, že skôr ako sa prijme rozhodnutie o vyhostení okrem iného z dôvodov [verejného poriadku], hostiteľský členský štát zohľadní také aspekty, akým je dĺžka pobytu daného jednotlivca na jeho území, sociálna a kultúrna integrácia v danom členskom štáte a rozsah väzieb s krajinou pôvodu. Pokiaľ má dotknutá osoba právo trvalého pobytu, rozhodnutie o vyhostení nesmie byť podľa článku 28 ods. 2 prijaté s výnimkou okrem iného vážnych dôvodov [verejného poriadku].

62 — Odôvodnenie 4 smernice o osobách s dlhodobým pobytom a články 1, 3 a 4 tohto právneho predpisu.

63 — Článok 6 ods. 1 druhý pododsek; pozri ďalej podmienky uvedené v článku 12 ods. 3 smernice o osobách s dlhodobým pobytom.

64 — Členské štáty môžu považovať predchádzajúce odsúdenie za spáchanie trestného činu za dostatočný dôvod na to, aby sa domnievali, že dotknutá osoba predstavuje hrozbu okrem iného pre [verejný poriadok]. O vyhostení môžu rozhodnúť, pokiaľ taká osoba predstavuje skutočnú a dostatočne vážnu hrozbu (článok 12 ods. 1). Členské štáty musia pred prijatím rozhodnutia o vyhostení zohľadniť faktory uvedené v článku 12 ods. 3, medzi ktoré patrí dĺžka pobytu, vek, dôsledky pre príslušnú osobu a jej rodinu a väzby s krajinou pobytu alebo strata väzieb s krajinou pôvodu.

65 — Článok 1, článok 2 písm. c) a článok 3 smernice o zlúčení rodiny. Smernica je zameraná najmä na zabezpečenie spravodlivého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území Európskej únie, a berie do úvahy skutočnosť, že cieľom dôraznejšej integračnej politiky je zaručiť týmto osobám práva a povinnosti porovnateľné s právami občanov EÚ.

66 — Pojem [verejný poriadok] zahŕňa odsúdenie za spáchanie závažného trestného činu, prípady, keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny patrí do zoskupenia, ktoré podporuje terorizmus, podporuje také zoskupenie alebo má extrémistické ciele. Pozri odôvodnenie 14 smernice o zlúčení rodiny a článok 6 ods. 2 druhý pododsek, ktorý sa týka zrušenia alebo odmietnutia obnovenia povolenia na pobyt, a ďalej pozri článok 17.

67 — Pozri body 50 až 52 týchto návrhov.

54. Vzhľadom na rozdiely v znení, pôsobnosti, cieľoch a súvislostiach uvedených právnych predpisov sa domnievam, že ani jednu z troch smerníc (smernica o občianstve, smernica o osobách s dlhodobým pobytom alebo smernica o zlúčení rodiny) nemožno analogicky uplatniť pri výklade významu pojmu [verejný poriadok] v článku 7 ods. 4 smernice o návrate.

55. Všetky členské štáty, ktoré Súdnemu dvoru predložili pripomienky, tvrdia, že dôsledky uplatnenia výnimky zo všeobecného pravidla podľa troch smerníc pre dotknuté osoby sú závažnejšie než dôsledky rozhodnutia odopierajúceho poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod pre štátneho príslušníka tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúceho na území členského štátu podľa smernice o návrate. Tvrdia, že v rámci troch smerníc sa uplatňujú rozličné úrovne ochrany, pričom najvyššia z nich je priznaná občanom EÚ, ktorých bežné práva sú v ostrom kontraste s právami štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, v zmysle smernice o návrate. Výnimku z dôvodov [verejného poriadku] podľa smernice o občianstve preto treba vykladať reštriktívnejšie než v prípade smernice o návrate a pojem „riziko“ alebo „nebezpečenstvo“ pre [verejný poriadok] podľa poslednej uvedenej smernice treba vykladať menej reštriktívne než pojem „dôvody [verejného poriadku]“ v každej z troch smerníc. Prístup vnútroštátneho súdu je rovnaký.

56. S týmto názorom sa nestotožňujem.

57. Porovnanie článku 7 ods. 4 smernice o návrate s ustanoveniami ktorejkoľvek z troch smerníc obsahujúcimi výhradu verejného poriadku nesleduje nijaký užitočný cieľ. Keďže tieto smernice nemožno analogicky použiť, nedá sa zistiť a nie je relevantné, či je prah na uplatnenie výhrady [verejného poriadku] v smernici o návrate vyšší alebo nižší. Smernica o návrate sa zásadne líši od týchto troch smerníc. Ak teda sa má určiť význam výnimky upravenej v článku 7 ods. 4, je potrebné vykladať ju vzhľadom na znenie, účel, štruktúru a kontext smernice. [68]

58. Tvrdenie členských štátov, podľa ktorého sa má výnimka upravená v smernici o návrate vykladať menej reštriktívne ako výnimky stanovené v ktorejkoľvek z troch smerníc, má okrem toho nešťastné konotácie. Naznačuje, že jednotlivci môžu byť zaradení do hierarchie ochrany, na vrchole ktorej sa nachádzajú občania EÚ a neoprávnene sa zdržiavajúci štátni príslušníci tretích krajín sú v jej spodnej časti. Z toho vyplýva, že osoby nachádzajúce sa v spodnej časti hierarchie môžu skôr patriť do pôsobnosti ustanovenia upravujúceho výnimku z práv priznaných právom EÚ len z toho dôvodu, že majú v hierarchii nižšie postavenie.

59. Taký prístup nemôžem akceptovať. Je pravda, že postavenie občanov EÚ a neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín nemôže byť rovnaké a riadi sa odlišnými pravidlami. Z tohto rozdielu však nevyplýva, že je potrebné menej dôsledne alebo prísne posudzovať, či sa má uplatniť výnimka z práva priznaného právom EÚ. Také ustanovenie upravujúce výnimku, akým je článok 7 ods. 4 smernice o návrate, nemožno namiesto reštriktívneho výkladu vykladať voľne z dôvodu, že sa týka jednotlivcov, ktorí nemajú právo na pobyt v Európskej únii. Štátni príslušníci tretích krajín (vrátane tých, ktorí sa v Európskej únii zdržiavajú neoprávnene) okrem toho patria do pôsobnosti Charty. [69] Základné práva, ktoré právo EÚ zaručuje štátnym príslušníkom tretích krajín, sa musia dodržiavať rovnako dôsledne ako práva priznané občanom EÚ.

68 — Rozsudok Brouwer (C-355/11, EU:C:2012:353, bod 36 a tam citovaná judikatúra).

69 — Charta základných práv Európskej únie (Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 389). Samozrejme štátni príslušníci tretích krajín nepožívajú osobitné práva upravené v hlave V Charty známe ako „občianske práva“, akým je právo byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu.

60. Pri posudzovaní toho, či štátny príslušník tretej krajiny predstavuje riziko pre verejný poriadok, tak členské štáty musia vychádzať z individuálneho postavenia dotknutej osoby, a nie zo všeobecných úvah.[70] Súdny dvor tak rozhodol v rozsudku Royer[71] konkrétne vo vzťahu k zneniu článku 3 ods. 1 smernice Rady 64/221/EHS,[72] ktorý stanovuje: „Opatrenia podniknuté z dôvodu [verejného poriadku] alebo verejnej bezpečnosti sa zakladajú výlučne na osobnom správaní dotknutej osoby.“ Podľa môjho názoru sa tento prístup uplatní aj vo vzťahu k smernici o návrate. Štruktúra článku 7 výslovne zohľadňuje význam osobitných okolností konkrétneho prípadu v procese posudzovania.[73] Rovnakú metodiku teda treba uplatniť pri rozhodnutiach prijatých podľa článku 7 ods. 4. Také rozhodnutia sa majú prijímať na základe individuálneho posúdenia podľa objektívnych kritérií.

61. Všetky trestnoprávne normy sú normami verejného poriadku v tom zmysle, že ide o kogentné normy. Porušenie týchto noriem preto spôsobí narušenie verejného poriadku členských štátov. Závažnosť tohto narušenia bude menšia alebo väčšia v závislosti od povahy spáchaného činu. Pociťovaný dosah narušenia [verejného poriadku] sa obvykle prejaví v stupni prísnosti trestu stanoveného vnútroštátnym zákonodarcom na potrestanie zakázaného konania.[74]

62. Porušenie trestného práva členského štátu sa preto rovná aktu, ktorý je v rozpore s verejným poriadkom. Neznamená to však nevyhnutne, že každé porušenie trestného práva, hoci aj malé, predstavuje riziko pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4. Vnútroštátne orgány musia uskutočniť posúdenie z hľadiska záujmov vlastných ochrane požiadaviek verejného poriadku, čo nie je nevyhnutne to isté ako posúdenie, ktoré bolo základom odsúdenia v trestnom konaní.[75]

63. Odôvodnenie 6 smernice o návrate stanovuje, že rozhodnutia treba prijímať na individuálnom základe a má sa brať do úvahy viac než len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu.[76] Za takých okolností, akými sú okolnosti veci pána Zh., teda vnútroštátne orgány nemôžu svoje rozhodnutie o odopretí práva na dobrovoľný odchod založiť len na skutočnosti, že dotknutá osoba bola odsúdená za cestovanie s falošným cestovným dokladom v rozpore s článkom 5 Kódexu schengenských hraníc, a preto je štátnym príslušníkom tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúcim na území členského štátu v zmysle článku 3 ods. 2 smernice o návrate. Je pravdepodobné, že s falošným dokladom cestuje značný počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí priletia na hranice EÚ. Ľudia sa pri úteku z krajiny pôvodu často usilujú skryť svoju totožnosť, aby sa chránili. Podanie žiadosti o azyl ich nemusí nevyhnutne ochrániť, pokiaľ o takúto ochranu nežiadajú v Európskej únii.[77] Vnútroštátne orgány musia posúdiť, akú ochranu si vyžadujú záujmy verejného poriadku, a v akom ohľade dotknutá osoba predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok. Inými slovami, rozhodnutie odopierajúce jednotlivcovi právo na dobrovoľný odchod nemožno prijať automaticky len preto, že bol odsúdený za cestovanie s falošným dokladom, v dôsledku čoho môže byť neoprávnene sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretej krajiny.[78]

64. Domnievam sa, že na to, aby odsúdenie patrilo do pôsobnosti článku 7 ods. 4 smernice o návrate, nemusí byť právoplatné bez ďalšej možnosti odvolať sa.

70 — Rozsudok Royer (48/75, EU:C:1976:57, bod 46).

71 — Citovaný v poznámke pod čiarou 70.

72 — Smernica z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (Ú. v. ES 56, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11).

73 — Pozri článok 7 ods. 2.

74 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci I (C-348/09, EU:C:2012:123, body 36 a 37).

75 — Pozri analogicky rozsudok Bouchereau (EU:C:1977:172, bod 27).

76 — Pozri body 44 a 60 vyššie.

77 — Holandská vláda na pojednávaní objasnila, že kým sa posudzujú žiadosti o azyl, proti dotknutým osobám sa nezačne konanie v súvislosti s nelegálnym pobytom. Pozri ďalej rozsudok Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, bod 49).

78 — Podľa smernice o návrate musia členské štáty pri odsune štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, dodržiavať ich základné práva v súlade s článkom 1. Pokiaľ bola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod, no rozhodnutie o návrate nebolo dodržané, členské štáty musia prijať opatrenia na vykonanie rozhodnutia podľa článku 8 ods. 1.

65. Také stanovisko by nebolo v súlade so všeobecnými pripomienkami uvedenými vyššie a v znení smernice nie je nijaký základ, ktorý by mohol podporiť tento názor. Okrem toho by bol v rozpore s účelom stanovenia osobitnej lehoty na dobrovoľný odchod. Keby sa muselo brať do úvahy rozhodnutie o opravnom prostriedku, 30-dňová lehota (a bezpochyby lehoty, ktoré sa viac blížia siedmim dňom stanoveným v článku 7 ods. 1) by bola v mnohých prípadoch prekročená v dôsledku dĺžky súdneho konania. Narušilo by sa tým aj uplatnenie výnimky upravenej v článku 7 ods. 4: rýchly návrat v lehote kratšej ako sedem dní by nebol možný zakaždým, keď by dotknutá osoba podala odvolanie.

66. Navyše, ako správne tvrdí Belgicko, Francúzsko a Holandsko, také stanovisko by bolo nezlučiteľné so schengenským acquis vzhľadom na to, že medzi ciele systému SIS [79] (ktorý členským štátom umožňuje získavať informácie o upozorneniach na osoby na účely hraničných kontrol) patrí okrem iného zachovanie [verejného poriadku]. [80] Osoba, na ktorú sa vzťahuje rozhodnutie o okamžitom návrate, tak podlieha aj zákazu vstupu podľa článku 11 ods. 1 smernice o návrate, pričom príslušné údaje sa zadajú do systému SIS. Také rozhodnutia môžu byť založené na hrozbe pre verejný poriadok, ktorá vzniká v prípade, že dotknutá osoba bola odsúdená za spáchanie trestného činu, za ktorý sa ukladá trest odňatia slobody v dĺžke minimálne jeden rok. [81] Vykonávací dohovor nestanovuje požiadavku, podľa ktorej uvedené odsúdenie musí byť právoplatné. Pokiaľ je odsúdenie aj základom na odopretie poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod z dôvodov [verejného poriadku] podľa článku 7 ods. 4, bolo by v rozpore s požiadavkami článku 96 ods. 2 vykonávacieho dohovoru pridať ďalšiu požiadavku, podľa ktorej by muselo ísť o odsúdenie, voči ktorému nie je možné odvolať sa. Považuje preto za lepšie vykladať článok 7 ods. 4 bez pridania takej požiadavky. Výhodou je zabezpečenie výkladu v súlade s celkovým legislatívnym systémom, ktorý zahŕňa schengenské acquis.

67. Je podozrenie, že dotknutá osoba spáchala trestný čin, postačujúce na uplatnenie článku 7 ods. 4?

68. Keďže rozhodnutia musia byť prijaté na základe individuálneho posúdenia podľa objektívnych kritérií (odôvodnenie 6 smernice o návrate) a členské štáty musia tieto rozhodnutia prijímať s prihliadnutím na konkrétnu dotknutú osobu, a nie na všeobecné úvahy, podľa môjho názoru nemôže existovať všeobecné pravidlo, podľa ktorého sú postačujúce len odsúdenia v trestnom konaní. Podozrenie zo spáchania trestného činu by tak v zásade malo postačovať na uplatnenie výnimky upravenej v článku 7 ods. 4.

69. Vnútroštátne orgány však musia posúdiť, ktoré záujmy verejného poriadku si vyžadujú ochranu a v akom smere dotknutá osoba predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok v prípade odsúdenia za spáchanie trestného činu alebo podozrenia zo spáchania takého činu. Inými slovami, rozhodnutie odopierajúce jednotlivcovi právo na dobrovoľný odchod nemôže byť prijaté automaticky len preto, že bol odsúdený za spáchanie trestného činu alebo je zo spáchania takého činu podozrivý.

70. Na základe toho konštatujem, že na uplatnenie výnimky zo všeobecného pravidla stanoveného v článku 7 ods. 1 smernice o návrate, podľa ktorého štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, musí byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke 7 až 30 dní, je potrebné, aby predmetný členský štát dokázal určiť „riziko“ alebo hrozbu pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4. Pôsobnosť takej výnimky je záležitosťou práva EÚ. Všeobecné usmernenie týkajúce sa významu pojmu [verejný poriadok] možno odvodiť z ďalšej judikatúry Súdneho dvora súvisiacej s týmto pojmom s prihliadnutím na znenie, ciele, štruktúru a kontext smernice o návrate. Pri určovaní toho, či neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok] v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate, musia

79 — Pozri bod 3 a 4 týchto návrhov.

80 — V článku 3 ods. 2 smernice o návrate sa nachádza výslovný odkaz na Kódex schengenských hraníc, v odôvodnení 18 odkaz na systém SIS a v odôvodnení 14 všeobecnejší odkaz na schengenský systém. Tieto odkazy naznačujú, že schengenské acquis je súčasťou legislatívneho kontextu, ktorý je relevantný pre výklad smernice o návrate.

81 — Pozri bod 4 týchto návrhov.

príslušné vnútroštátne orgány jednotlivo posúdiť každý prípad s cieľom určiť záujem verejného poriadku, ktorý sa usilujú chrániť. Uvedeným orgánom prináleží uviesť dôvody opodstatňujúce uplatnenie článku 7 ods. 4. V tomto ohľade musia preukázať, že dotknutá osoba: i) konala v rozpore s verejným poriadkom a ii) predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok]. Za náležitých okolností postačuje na uplatnenie výhrady verejného poriadku podľa článku 7 ods. 4 rozumné podozrenie, že dotknutá osoba spáchala trestný čin. Pokiaľ došlo k odsúdeniu, nemusí ísť o právoplatné odsúdenie.

Otázka 2

71. Otázkou 2 sa vnútroštátny súd pýta, či pri určovaní toho, či sa má uplatniť výnimka podľa článku 7 ods. 4, treba zohľadniť ďalšie skutočnosti a okolnosti okrem podozrenia zo spáchania trestného činu alebo odsúdenia za spáchanie takého činu (akými sú druh trestného činu; závažnosť, ktorú mu pripisujú vnútroštátne právne predpisy; čas, ktorý uplynul od spáchania činu, a úmysel dotknutej osoby), a pokiaľ áno, ktoré faktory sú relevantné.

72. Súhlasím s názorom všetkých účastníkov konania, ktorí Súdnemu dvoru predložili pripomienky, že treba zohľadniť ďalšie faktory.

73. Otázka je, o aké faktory ide.

74. Nemyslím si, že je možné zostaviť taxatívny zoznam všetkých relevantných faktorov. Domnievam sa, že v prípade odsúdenia osoby za spáchanie trestného činu sú okrem bodov, ktoré uviedol vnútroštátny súd, relevantné prinajmenšom aj tieto faktory: stupeň prísnosti uloženého trestu a miera zaangažovanosti dotknutej osoby na spáchaní trestného činu (či bola podnecovateľom, hlavným páchateľom alebo zohrala menej významnú úlohu).

75. Nesúhlasím s Komisiou v rozsahu, v akom považuje za dôležitú skutočnosť, že dotknutá osoba by si nemusela dobrovoľne splniť povinnosť návratu.[82] Jazyk smernice o návrate nie je obmedzený takýmto spôsobom. Okrem toho v rozsahu, v akom stanovisko Komisie odkazuje na prípad, v ktorom je pravdepodobný útek štátneho príslušníka tretej krajiny, sa touto situáciou zaoberá prvý dôvod uvedený v článku 7 ods. 4 smernice o návrate (vymedzený v článku 3 ods. 7).

76. Vnútroštátny súd sa ďalej pýta, či možno za relevantný faktor považovať úmysel dotknutej osoby. Domnievam sa, že v zásade áno, lebo pravdepodobnosť, že dotknutá osoba opäť spácha rovnaký alebo závažnejší trestný čin, je jednoznačne relevantný faktor. Otázka úmyslu bola možno výslovne položená z dôvodu, že pán Zh. nemal v úmysle zostať v Holandsku, keď ho holandské orgány zastavili pri prestupe na let do Kanady. Skutočnosť, že nemal v úmysle zostať sa v Holandsku, nie je relevantná pre odpoveď na otázku, či sa na území členského štátu zdržiaval neoprávnene na účely smernice o návrate.[83] Jeho úmysel však je relevantný pri posudzovaní toho, či trestný čin cestovania s falošným cestovným dokladom, ktorého sa dopustil, predstavuje narušenie verejného poriadku a hrozbu pre verejný poriadok v Holandsku. Je na vnútroštátnych orgánoch, akú váhu pripíšu úmyslom pána Zh., pričom ich rozhodnutie podlieha preskúmaniu vnútroštátnym súdom. Ako v prípade ďalších faktorov (uvedených v bodoch 71 a 74 týchto návrhov), úmysly jednotlivca nemôžu byť rozhodujúce. V tomto ohľade sa okrem toho domnievam, že v súvislosti s osobou cestujúcou s falošným dokladom, ktorá nemá v úmysle zostať v dotknutej krajine sú stupeň narušenia a povaha hrozby pre verejný poriadok menej jasné než v prípade osoby odsúdenej za vedomé poskytnutie falošných dokladov gangom zapleteným do trestného činu obchodovania s ľuďmi. Posledný uvedený trestný čin je totiž závažnejší a má jasný dosah na záujem verejného poriadku.

82 — Chápem to tak, že Komisia možno odkazuje na prípad, keď štátny príslušník tretej krajiny nemusí nevyhnutne ujsť, ale odmietne opustiť územie bez rozhodnutia o odsunutí vydaného podľa článku 8.

83 — Pozri body 9 a 25 týchto návrhov.

77. Tieto faktory sú rovnako relevantné vo vzťahu k podozreniu zo spáchania trestného činu. Dôležité je zohľadniť aj základ uvedeného podozrenia. Napríklad situácia osoby zadržanej za násilný útok, ktorej trestné stíhanie sa zastaví, lebo obeť (jediný svedok) odmietne poskytnúť svedeckú výpoveď, by tak bola odlišná od situácie osoby obvinenej z drobnej krádeže, ktorú polícia nevyšetrila, no prisťahovalecké orgány o nej sú napriek tomu informované. V prvom prípade mal štát dostatočné dôvody na začatie trestného stíhania, čo znamená, že ide o záujem verejného poriadku. V druhom prípade ide len o obvinenie, ktoré ako také nezahŕňa záujem verejného poriadku.

78. Vnútroštátny súd objasňuje, že od vydania obežníka z 9. februára 2012 sa v Holandsku uplatňuje politika, podľa ktorej každé podozrenie alebo odsúdenie za spáchanie trestného činu podľa vnútroštátneho práva predstavuje riziko pre [verejný poriadok] na účely rozhodnutia o návrate.[84] Uvedený obežník bol vydaný po čase skutkových okolností vo veci samej. Holandská vláda však na pojednávaní potvrdila, že obsah predchádzajúceho obežníka, ktorý platil v čase skutkových okolností, bol viac-menej rovnaký ako obsah obežníka z 9. februára 2012. Holandská vláda uviedla, že hoci obežník nie je právne záväzný, štandardná prax je taká, že vnútroštátne orgány predpokladajú existenciu hrozby pre verejný poriadok v takých prípadoch, akými sú prípady pána Zh. a pána O., a odmietajú poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod z dôvodu odsúdenia dotknutej osoby v trestnom konaní. Štátny príslušník tretej krajiny je následne informovaný a má možnosť uviesť, či je jeho konkrétna osobná situácia taká, že by mu predsa len mala byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod (automaticky 28 dní) vzhľadom na to, že taká lehota je nevyhnutná z dôvodov týkajúcich sa napríklad zdravia alebo rodinného života (pozri článok 5 smernice o návrate).

79. Holandský systém síce nie je predmetom prejednávanej veci (nejde o žalobu o nesplnenie povinnosti), pre poriadok vecí však chcem poznamenať, že podľa môjho názoru je nezlučiteľný so smernicou o návrate z týchto dôvodov. Po prvé systém upravený článkom 7 je taký, že priznáva len právo na dobrovoľný odchod (článok 7 ods. 1) a umožňuje uplatnenie výnimky z tohto práva len za osobitných okolností (článok 7 ods. 4). Po druhé znenie smernice výslovne uvádza, že na uplatnenie výhrady verejného poriadku podľa článku 7 ods. 4 je potrebné individuálne posúdenie prípadu (a nie použitie všeobecných pravidiel, akým je existencia podozrenia alebo odsúdenia za spáchanie trestného činu).[85] Po tretie pre holandský systém opísaný vnútroštátnym súdom je typická *domnienka* vylučujúca dobrovoľný odchod v prípade, že dotknutá osoba bola odsúdená za spáchanie trestného činu alebo je zo spáchania takého činu podozrivá. V znení smernice o návrate takú domnienku nič nepodporuje.

80. Smernica o návrate navyše stanovuje spoločné normy a postupy (odôvodnenie 2 a článok 1), ktoré musí uplatňovať každý členský štát, pokiaľ ide o návrat štátnych príslušníkov tretích krajín. Členské štáty preto musia vychádzať len z týchto noriem a postupov v prípade, že chcú uplatniť priaznivejšie ustanovenia v súlade s článkom 4. Smernica členským štátom neumožňuje uplatňovať prísnejšie normy v oblasti, ktorú upravuje.[86]

81. Z týchto úvah vyplýva, že vnútroštátne orgány musia nad rámec skutočnosti, že pán Zh. bol odsúdený za cestovanie s falošným dokladom, preukázať dôvod, pre ktorý sa môžu odvolávať na článok 7 ods. 4. V akom ohľade jeho činnosť predstavuje narušenie verejného poriadku a prečo sa považuje za hrozbu? Pán O. je na druhej strane podozrivý zo spáchania domáceho násilia – tiež trestného činu. V jeho prípade musia vnútroštátne orgány preukázať, v akom smere konal v rozpore s verejným poriadkom. Musia preukázať pevný základ podozrenia, ktoré sa musí líšiť od obyčajného tvrdenia. Zároveň musia preukázať, že trestný čin súvisí s [verejným poriadkom]: napríklad existenciu obavy, že sa dopustí ďalších podobných trestných činov.

84 — Pozri bod 18 a poznámku pod čiarou 35. V konaní vo veci samej sa nespomína „zmier“.

85 — Pozri odôvodnenie 6 smernice o návrate. Pozri ďalej rozsudok Royer (EU:C:1976:57, bod 46).

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

82. Na záver konštatujem, že pri posudzovaní existencie hrozby pre [verejný poriadok] na účely článku 7 ods. 4 smernice o návrate nemožno prijímať rozhodnutia len na základe toho, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny je podozrivý alebo bol odsúdený za spáchanie trestného činu. Pri posudzovaní sú relevantné aj ďalšie faktory, akými sú závažnosť alebo druh trestného činu podľa vnútroštátneho práva, čas, ktorý uplynul od spáchania trestného činu, úmysel dotknutej osoby a miera zaangažovania na spáchaní trestného činu. Pokiaľ je základom na uplatnenie výnimky upravenej v článku 7 ods. 4 podozrenie zo spáchania trestného činu, pri posudzovaní sú relevantné dôvody, z ktorých uvedené podozrenie vychádza. Každý prípad je potrebné posudzovať individuálne.

Otázka 3

83. Vnútroštátny súd sa pýta, či sú v prípade, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa považuje za hrozbu pre verejný poriadok na účely článku 7 ods. 4, faktory zohľadnené pri posudzovaní uvedenej hrozby relevantné aj pri určovaní toho, či sa má tejto osobe poskytnúť na dobrovoľný odchod lehota kratšia než sedem dní alebo vôbec nijaká lehota.

84. Holandsko tvrdí, že za takých okolností smernica o návrate členským štátom umožňuje, aby sa rozhodli medzi dvoma alternatívnymi riešeniami: môžu na dobrovoľný odchod i) poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní alebo ii) odmietnuť poskytnutie akejkoľvek lehoty. Členské štáty tak nemusia uplatniť pravidlo, ktoré platí pre okamžité vyhostenie i pre odchod v lehote od jedného do šiestich dní. Holandsko taký systém neuplatňuje: v prípade použitia článku 7 ods. 4 neposkytuje nijakú lehotu na dobrovoľný odchod. Holandská vláda vysvetľuje, že podľa jej názoru tento prístup predchádza nejasnostiam, lebo je jasné, že nebude poskytnutá nijaká lehota na dobrovoľný odchod. Znižuje sa tak zaťaženie výkonných a súdnych orgánov, ktoré nemusia skúmať, či by v konkrétnom prípade bolo vhodné poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní. Pokiaľ je vo výnimočnom prípade situácia štátneho príslušníka tretej krajiny taká, že sa naňho vzťahujú podmienky stanovené v článku 5 smernice o návrate (z dôvodov rodinného života alebo zdravotného stavu dotknutej osoby), môže byť a je poskytnutá pevne stanovená dlhšia lehota (28 dní).

85. Všetky členské štáty, ktoré predložili pripomienky v súvislosti s otázkou 3, tvrdia, že posúdenie toho, či má byť dotknutý jednotlivec okamžite vyhostený alebo či mu má byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod od jedného do šiestich dní, patrí do právomoci voľnej úvahy predmetného členského štátu, a že faktory relevantné pri posudzovaní ohrozenia záujmu verejného poriadku sú rovnako relevantné pri určovaní toho, či sa má na dobrovoľný odchod poskytnúť lehota kratšia než sedem dní alebo či je potrebné okamžité vyhostenie.

86. Domnievam sa, že medzi ciele článku 7 ods. 4 patrí umožniť členským štátom rýchle vrátenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, pokiaľ si to vyžaduje záujem verejného poriadku. Existuje preto súvzťažnosť medzi ohrozením záujmu verejného poriadku a potrebou zabezpečiť rýchly návrat. Krátka odpoveď na otázku 3 je teda „áno“: faktory relevantné pri posudzovaní existencie hrozby pre verejný poriadok sú rovnako relevantné pri určovaní toho, či sa má v konkrétnom prípade poskytnúť lehota kratšia než sedem dní.

87. Pokiaľ však ide o implicitnú otázku týkajúcu sa významu vety „členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní“ v článku 7 ods. 4, nesúhlasím so stanoviskom holandskej vlády. Domnievam sa, že výklad článku 7 ods. 4, ktorý by členskému štátu umožnil v prípade uplatnenia výhrady verejného poriadku automaticky uskutočniť okamžité vyhostenie, je nezlučiteľný so smernicou o návrate.

88. Výklad zlučiteľný s cieľmi a štruktúrou smernice o návrate si skôr vyžaduje, aby bolo v každom prípade vykonané individuálne posúdenie toho, či je vhodné okamžité vyhostenie alebo či sa má poskytnúť lehota na dobrovoľný odchod od jedného do šiestich dní. [87]

89. Znenie smernice o návrate podporuje uvedený viac odstupňovaný výklad. Rozhodnutia v zmysle smernice by sa mali prijímať na základe individuálneho posúdenia vzhľadom na objektívne kritériá. [88] Dobrovoľný návrat by sa mal uprednostniť pred núteným návratom a mala by byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod. [89]

90. Smernica o návrate okrem toho stanovuje, že v prípade neposkytnutia lehoty na dobrovoľný návrat musí byť v zásade uložený zákaz vstupu. [90] Vydanie zákazu vstupu má pre dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny významné následky. Naznačuje, že ohrozenie záujmu verejného poriadku, ktoré predstavuje, je závažné, a spúšťa mechanizmus schengenských upozornení v systéme SIS. [91] Znamená tiež, že záruky v období pred návratom stanovené v článku 14 smernice, medzi ktoré patrí zlúčenie s rodinnými príslušníkmi nachádzajúcimi sa v dotknutom členskom štáte, naliehavá zdravotná starostlivosť a základná liečba, sú ohrozené.

91. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že členské štáty musia pri prijímaní opatrení na vykonanie právnych predpisov EÚ uplatňovať svoju právomoc voľnej úvahy v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ vrátane zásady proporcionality. [92] V súvislosti so smernicou o návrate si táto zásada vyžaduje, aby bolo pri obmedzení práva na dobrovoľný odchod prijaté čo najmenej reštriktívne opatrenie v závislosti od okolností konkrétneho prípadu.

92. Smernica o návrate stanovuje, že pokiaľ sa na štátneho príslušníka tretej krajiny vzťahuje článok 7 ods. 4, dotknutý členský štát môže rozhodnúť, že poskytne lehotu na dobrovoľný odchod kratšiu než 7 dní ako výnimku z článku 7 ods. 1 (ktorý upravuje lehotu na dobrovoľný odchod od 7 do 30 dní a v prípade potreby umožňuje neposkytnutie nijakej lehoty na dobrovoľný odchod). Nesúhlasím s pripomienkou vnútroštátneho súdu, že upustenie od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod je najmenej reštriktívne opatrenie. Naopak: keď členský štát uplatňuje politiku upustenia od poskytnutia takej lehoty v každom prípade, nejde o najmenej reštriktívne opatrenie. Keďže na všetky prípady sa vzťahuje to isté všeobecné pravidlo, nedochádza k procesu individuálneho hodnotenia. Nezdá sa mi, že také stanovisko by bolo v súlade so zásadou proporcionality.

93. Ďalej chcem uviesť, že nesúhlasím s tvrdením Holandska, podľa ktorého toto stanovisko bráni zaťažovaniu výkonných a súdnych orgánov. Úsilie o minimalizovanie administratívneho zaťaženia nie je právoplatný dôvod na to, aby nedochádzalo k posudzovaniu jednotlivých prípadov v súlade s viac odstupňovaným systémom stanoveným v smernici. [93]

87 — Bežná minimálna lehota na dobrovoľný odchod podľa článku 7 ods. 1 je sedem dní.

88 — Pozri odôvodnenie 6 smernice o návrate a body 44, 60 a 63 vyššie.

89 — Pozri odôvodnenie 10 smernice o návrate. Pozri ďalej rozsudok El Dridi (EU:C:2011:268, body 36 a 37).

90 — Článok 11 ods. 1 písm. a) smernice o návrate. Holandská vláda na pojednávaní objasnila, že zákaz vstupu sa v prípade neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod neukladá automaticky. Zdá sa, že také stanovisko nie je v súlade so znením článku 11 ods. 1 písm. a), ktorý je záväzný. Je pravda, že článok 4 ods. 3 priznáva členským štátom právo prijať priaznivejšie opatrenia za predpokladu, že sú zlučiteľné so smernicou. Nezdá sa však, že holandská politika týkajúca sa zákazov vstupu je v súlade so smernicou v tom zmysle, že jej cieľom je zabezpečiť európsky rozmer rozhodnutí o návrate a zákazov vstupu, aby sa zabránilo zdržiavaniu sa dotknutých osôb na území všetkých členských štátov [pozri článok 11 ods. 1 písm. a) v spojení s odôvodnením 14].

91 — Pozri bod 4 týchto návrhov.

92 — Rozsudok Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 26 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež odôvodnenie 6 smernice o návrate a odkaz na to, že rozhodnutia prijímané podľa smernice sú v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ, medzi ktoré patrí zásada proporcionality. Pozri ďalej rozsudok El Dridi (EU:C:2011:268, bod 41).

93 — Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa členský štát nemôže odvolávať na praktické alebo administratívne ťažkosti s cieľom odôvodniť nesplnenie svojej povinnosti prebrať smernicu. Pozri analogicky rozsudok Komisia/Portugalsko (C-277/13, EU:C:2014:2208, bod 59 a tam citovanú judikatúru).

94. Domnievam sa, že pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok] v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate, členské štáty musia dodržiavať všeobecné zásady práva EÚ vrátane zásady proporcionality. Príslušné vnútroštátne orgány môžu pri určovaní toho, či sa má dotknutej osobe poskytnúť lehota na dobrovoľný odchod kratšia ako sedem dní alebo či má byť okamžite vyhostená, zobrať do úvahy faktory zohľadnené pri posudzovaní otázky, či dotknutá osoba predstavuje takú hrozbu pre [verejný poriadok]. Je nezlučiteľné s uvedenou smernicou, ak sa pri určovaní toho, či sa má poskytnúť skrátená lehota na dobrovoľný odchod podľa článku 7 ods. 4, prijme automaticky rozhodnutie upustiť v každom prípade od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod, hoci vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu by mohlo byť vhodné poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod od jedného do šiestich dní.

Návrh

95. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky položené Raad van State (Holandsko) odpovedal takto:

— Na uplatnenie výnimky zo všeobecného pravidla stanoveného v článku 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, podľa ktorého štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, musí byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke 7 až 30 dní, je potrebné, aby predmetný členský štát dokázal určiť „riziko“ alebo hrozbu pre [verejný poriadok] v zmysle článku 7 ods. 4. Pôsobnosť takej výnimky je záležitosťou práva EÚ. Všeobecné usmernenie týkajúce sa významu pojmu [verejný poriadok] možno odvodiť z ďalšej judikatúry Súdneho dvora súvisiacej s týmto pojmom s prihliadnutím na znenie, ciele, štruktúru a kontext smernice o návrate. Pri určovaní toho, či neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok] v zmysle článku 7 ods. 4 smernice o návrate, musia príslušné vnútroštátne orgány jednotlivo posúdiť každý prípad s cieľom určiť záujem verejného poriadku, ktorý sa usilujú chrániť. Uvedeným orgánom prináleží uviesť dôvody opodstatňujúce uplatnenie článku 7 ods. 4. V tomto ohľade musia preukázať, že dotknutá osoba: i) konala v rozpore s verejným poriadkom a ii) predstavuje hrozbu pre verejný poriadok. Za náležitých okolností postačuje na uplatnenie výhrady [verejného poriadku] podľa článku 7 ods. 4 rozumné podozrenie, že dotknutá osoba spáchala trestný čin. Pokiaľ došlo k odsúdeniu, nemusí ísť o právoplatné odsúdenie.

— Pri posudzovaní existencie hrozby pre [verejný poriadok] na účely článku 7 ods. 4 smernice 2008/115 nemožno prijímať rozhodnutia len na základe toho, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny je podozrivý alebo bol odsúdený za spáchanie trestného činu. Pri posudzovaní sú relevantné aj ďalšie faktory, akými sú závažnosť alebo druh trestného činu podľa vnútroštátneho práva, čas, ktorý uplynul od spáchania trestného činu, úmysel dotknutej osoby a miera zapojenia dotknutej osoby na spáchaní trestného činu. Pokiaľ je základom na uplatnenie výnimky upravenej v článku 7 ods. 4 smernice 2008/115 podozrenie zo spáchania trestného činu, pri posudzovaní sú relevantné dôvody, z ktorých uvedené podozrenie vychádza.

— Pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok] v zmysle článku 7 ods. 4 smernice 2008/115, členské štáty musia dodržiavať všeobecné zásady práva EÚ vrátane zásady proporcionality. Príslušné vnútroštátne orgány môžu pri určovaní toho, či sa má dotknutej osobe poskytnúť lehota na dobrovoľný odchod kratšia ako sedem dní alebo či má byť okamžite vyhostená, zobrať do úvahy faktory zohľadnené pri posudzovaní otázky, či dotknutá osoba predstavuje hrozbu pre [verejný poriadok]. Je nezlučiteľné s uvedenou smernicou, ak sa pri určovaní toho, či sa má poskytnúť skrátená lehota na dobrovoľný odchod podľa článku 7 ods. 4, prijme

automaticky rozhodnutie upustiť v každom prípade od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod, hoci vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu by mohlo byť vhodné poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod od jedného do šiestich dní.