



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 13. prosince 2017¹

Věc C-240/17

E

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Schengenský prostor – Rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu vůči státnímu příslušníkovi třetí země – Záznam o odepření vstupu v Schengenském informačním systému – Státní příslušník třetí země, který se dopustil protiprávního jednání – Státní příslušník třetí země s platným povolením k pobytu v jiném členském státě schengenského prostoru – Povinnost konzultace – Účinky probíhající konzultace na výkon rozhodnutí o navrácení a nabytí účinnosti zákazu vstupu – Článek 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody (ÚPSD) – Směrnice 2008/115/ES“

I. Úvod

1. Název lucemburské obce Schengen evokuje od roku 1985 vizi volného pohybu v Evropě bez kontrol na vnitřních hranicích. V mezidobí se tato vize stala realitou ve většině členských států Evropské unie, jakož i v některých sousedních třetích zemích, které společně tvoří schengenský prostor. Schengenský systém v současnosti náleží k základním pilířům evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva².
2. Pro účely zajištění dlouhodobého fungování uvedeného systému a jeho co možná nejširší akceptace jsou však nezbytná společná pravidla, která účinným a soudržným způsobem zajistí, aby získání svobod v tomto prostoru bez vnitřních hranic nebylo na úkor bezpečnosti. Součástí tohoto úsilí je zachování kontrol vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí ze strany zúčastněných států, aniž by byly současně opomíjeny požadavky unijního práva, jakož i individuální práva a zájmy dotčených osob.
3. Do tohoto kontextu je zasazena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená v projednávané věci Soudnímu dvoru. Je nutné objasnit, jakým způsobem postupovat v případě, kdy je státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu v jednom členském státě schengenského prostoru, uložen zákaz vstupu jiným členským státem schengenského prostoru. Takový zákaz vstupu má vzhledem k neexistujícím kontrolám na vnitřních hranicích v zásadě evropskou dimenzi a vyžaduje platnost pro celý schengenský prostor, a mimoto dokonce i pro všechny členské státy Evropské unie.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – K tomu viz čl. 3 odst. 2 SEU a čl. 67 odst. 2 SFEU, jakož i protokol č. 19 k SEU a SFEU (Protokol o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, Úř. věst. 2008, C 115, s. 290; tento protokol vyplývá z Amsterodamské smlouvy).

4. Konkrétně se jedná o pana E, nigerijského státního příslušníka, který se ve Finsku dopustil protiprávního jednání. Finské orgány ho chtějí navrátit do země jeho původu Nigérie a uložily mu zákaz vstupu na území celého schengenského prostoru, ačkoliv má ještě povolení k pobytu ve Španělsku.

5. Unijní právní pravidla schengenského systému stanoví pro takové případy konzultaci mezi členskými státy, aby všechny zúčastněné orgány měly možnost postupovat soudržným a jednotným způsobem. Členský stát, který uloží zákaz vstupu, se musí obrátit na jiný členský stát, který vydal povolení k pobytu, s dotazem, zda má v úmyslu odejmout povolení k pobytu. Jakým způsobem je však nutné postupovat v případě, že konzultovaný členský stát – v projednávané věci Španělské království – po delší dobu neodpovídá, ačkoliv konzultující členský stát – v projednávané věci Finská republika – kvalifikuje dotčenou osobu jako hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek, a proto ji chce bezodkladně vyhostit do země jejího původu?

6. Tato z praktického hlediska významná otázka nebyla dosud objasněna. Soudní dvůr může prostřednictvím odpovědi na tuto otázku přispět k dalšímu rozvoji společných pravidel použitelných v schengenském prostoru a současně dbát na správnou rovnováhu mezi bezpečnostními zájmy členských států, jakož i individuálními právy a zájmy státních příslušníků třetích zemí³.

II. Právní rámec

7. Unijní právní rámec tohoto případu je vymezen na jedné straně Úmluvou k provedení Schengenské dohody⁴ (ÚPSD), jakož i na druhé straně směrnici 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 zemí⁵. Mimoto je také relevantní Schengenský hraniční kodex ve znění nařízení (EU) 2016/399^{6,7}.

A. Úmluva k provedení Schengenské dohody (ÚPSD)

8. ÚPSD byla podepsána dne 19. června 1990 v Schengenu (Lucembursko) pěti členskými státy⁸ a vstoupila v platnost dne 26. března 1995. V současnosti je podle protokolu č. 19 ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU⁹ součástí schengenského *acquis*, které je začleněno do rámce Evropské unie a má platnost pro celý schengenský prostor, tj. téměř pro všechny členské státy Evropské unie, mezi nimi jak pro Finskou republiku, tak Španělské království. Schengenský prostor kromě toho zahrnuje také několik třetích zemí, jako je například Švýcarská konfederace¹⁰.

3 – Zvláště k posledně uvedenému aspektu viz rozsudky ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 46), ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39), a ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 38).

4 – Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 11/46, s. 65.

5 – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

7 – Nařízením č. 2016/399 bylo zrušeno a nahrazeno předtím platné znění Schengenského hraničního kodexu, vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006 (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1). Ustanovení, která jsou v projednávané věci relevantní, se však z obsahového hlediska nezměnila, takže následně odkazují pouze na v současnosti platné znění Schengenského hraničního kodexu.

8 – Jednalo se o Belgické království, Spolkovou republiku Německo, Francouzskou republiku, Lucemburské velkovévodství a Nizozemské království.

9 – Rozhodnutím Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999 (Úř. věst. 1999, L 176, s. 17) byla dále jednotlivá ustanovení, která společně tvoří schengenský *acquis*, přičleněna k různým právním základům zakládajících smluv Evropské unie; podle přílohy A tohoto rozhodnutí spadá článek 25 ÚPSD do působnosti čl. 62 bodu 3 a čl. 63 bodu 3 ES (nyní články 77 a 79 SFEU).

10 – K tomu viz Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která byla podepsána v Lucemburku dne 26. října 2004 a vstoupila v platnost dne 1. března 2008 (Úř. věst. 2008, L 53, s. 52), dále jen „Dohoda o přidružení Švýcarska k Schengenu“.

9. V hlavě II ÚPSD („Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob“) se v kapitole 5 („Povolení k pobytu a záznam o osobě, které má být odepřen vstup“) nachází ustanovení článku 25 ÚPSD, jehož odstavec 2 je následujícího znění:

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

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

10. V hlavě II ÚPSD se mimoto nachází také článek 19, který náleží ke kapitole 4 („Podmínky pro pohyb cizinců“) a jeho odstavec 1 stanoví právo pohybu pro státní příslušníky třetích zemí v rámci schengenského prostoru:

„Cizinci, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, se mohou na základě tohoto dokladu, jakož i platného cestovního dokladu volně pohybovat na území ostatních smluvních stran po dobu nejvýše tří měsíců, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území dotyčné smluvní strany.“

11. V této souvislosti se „cizincem“ v souladu s vymezením pojmů v článku 1 ÚPSD rozumí osoby, které nejsou státními příslušníky členských států Evropské unie. Tento pojem má tedy stejný význam jako „státní příslušník třetí země“, který je v unijním právu také často používán. „Cizincem vedeným jako osoba, které má být odepřen vstup“, je podle téhož ustanovení „jakýkoli cizinec, který je [...] veden jako osoba, které má být odepřen vstup, v Schengenském informačním systému“. Úmluva „povolením k pobytu k pobytu“ chápe „povolení jakékoli povahy vydávané smluvní stranou, které opravňuje k pobytu na jejím území [...]“.

B. Schengenský hraniční kodex

12. K doplnění je nutné poukázat na Schengenský hraniční kodex ve znění nařízení č. 2016/399, jehož článek 6 stanoví ohledně podmínek vstupu pro státní příslušníky třetích zemí následující:

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

[...]

d) nejsou osobami vedenými v Schengenském informačním systému, jimž má být odepřen vstup,

[...]

5. Odchylně od odstavce 1:

a) Státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují všechny podmínky stanovené v odstavci 1, ale kteří jsou držiteli povolení k pobytu nebo dlouhodobého víza, je povolen vstup na území ostatních členských států pro účely průjezdu, aby mohli dosáhnout území členského státu, který povolení k pobytu nebo dlouhodobé vízum vydal, pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území členského státu, jehož vnější hranice hodlají překročit, a tento záznam není doplněn pokynem odeprít vstup nebo průjezd.

[...]“

13. Dále je v čl. 14 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, nadepsaném „Odepření vstupu“, uvedeno:

„Vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu vymezené v čl. 6 odst. 1 a nepatří do některé z kategorií osob uvedených v čl. 6 odst. 5. Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.“

C. Směrnice 2008/115

14. Nakonec je vhodné zmínit směrnici 2008/115, jejíž kapitola I („Obecná ustanovení“) v čl. 3 bodech 3, 4, 6 a 8 obsahuje následující definice pojmů:

„[...]“

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 Společenství nebo dvoustraně, nebo
- do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;

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

[...]

6. „zákazem vstupu“ 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“ splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení;

[...]“

15. V kapitole II směrnice 2008/115 („Ukončení neoprávněného pobytu“) jsou mimo jiné obsaženy články 6, 7 a 11.

16. Článek 6 směrnice 2008/115 je nadepsán „Rozhodnutí o navrácení“. Jeho první dva odstavce jsou tohoto znění:

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

2. Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.“

17. V obou prvních dvou odstavcích článku 7 směrnice 2008/115 je k „Dobrovolné[mu] opuštění země“ uvedeno následující:

„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.“

18. Článek 8 směrnice 2008/115, který je věnován „Vyhoštění“, zní ve výňatcích následovně:

„1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.

2. Pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím uplynutí, pokud během ní nevznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4.

3. Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se vyhoštění nařizuje.

[...]“

19. V článku 9 odst. 2 směrnice 2008/115, který upravuje „Odklad vyhoštění“, se uvádí:

„Členské státy mohou vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. [...]“

20. Dále článek 11 směrnice 2008/115, nadepsaný „Zákaz vstupu“, stanoví:

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

a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

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

2. Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. [...]

[...]“

21. Vysvětlení k těmto ustanovení lze mimoto nalézt ve čtvrtém a šestém bodě odůvodnění a v bodě 14 odůvodnění směrnice 2008/115:

„(4) Je třeba stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky.“

[...]

(6) Členské státy by měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a průhledném řízení. [...]

[...]

(14) Účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení by měla být přiznána evropská působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států. [...]

III. Skutkový stav a původní řízení

22. Pan E je nigerijský státní příslušník. Dne 24. ledna 2014 byl finským trestním soudem odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání pěti let z důvodu řady závažných trestných činů týkajících se omamných látek¹¹, kterých se dopustil v roce 2013 ve Finsku. Odsuzující rozsudek nabyl právní moci. Část trestu odnětí svobody, který mu byl uložen, vykonal pan E ve Finsku.

23. Ve Španělsku, kde předtím 14 let žil a kde pobývá také jeho rodina, je pan E držitelem povolení k pobytu, které je platné do 11. února 2018. Pan E proto finské orgány požádal o vyhoštění do Španělska.

24. Maahanmuuttovirasto (finský přistěhovalecký úřad) však dne 21. ledna 2015 nařídil vyhoštění pana E do země jeho původu Nigérie a odůvodnil to tím, že pan E se ve Finsku dopustil závažných trestných činů, na základě nichž se stal hrozbou pro veřejnou bezpečnost a pořádek. Společně s rozhodnutím o vyhoštění byl panu E uložen zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru, dokud nebude rozhodnuto jinak. Panu E nebyla poskytnuta žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území.

25. Dne 26. ledna 2015 zahájil přistěhovalecký úřad podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD konzultace se Španělským královstvím a požádal orgány tohoto členského státu o sdělení jejich stanoviska k možnému odnětí ve Španělsku existujícího povolení k pobytu pana E. Vzhledem k tomu, že španělské orgány neodpověděly, zaslal přistěhovalecký úřad dne 20. června 2016 opětovnou žádost a mimoto dne 21. června 2016 předal výrok odsuzujícího rozsudku vydaného proti panu E, který si Španělsko vyžádalo. Dne 28. června 2016 a 9. listopadu 2016 přistěhovalecký úřad svůj dotaz na španělské orgány ještě zopakoval. Podle údajů obsažených v předkládacím rozhodnutí španělské orgány dosud žádné věcné stanovisko nepředložily.

11 – Navrhovatel měl mimo jiné v držbě minimálně 850 tablet Ecstasy, které následně prodal, do Finska dovezl kokain v celkovém množství 438 g s úmyslem jeho prodeje nebo postoupení a pokusil se získat minimálně 30 g kokainu s úmyslem jeho prodeje.

26. Žaloba pana E proti rozhodnutí o vyhoštění, podaná v prvním stupni u Helsingin hallinto-oikeus (Správní soud v Helsinkách, Finsko), byla neúspěšná¹². Na základě opravného prostředku pana E se nyní právní spor nachází v druhém stupni u Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko), předkládajícího soudu.

27. Vnitrostátní soudy, které se zabývají sporem v původním řízení, vycházejí z toho, že pan E představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek. Korkein hallinto-oikeus však vyhoštění pana E rozhodnutím ze dne 27. října 2016 až do dalšího rozhodnutí přerušil.

IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

28. Mezitímním usnesením ze dne 2. května 2017, došlým dne 10. května 2017, předložil Korkein hallinto-oikeus Soudnímu dvoru podle článku 267 SFEU k rozhodnutí o předběžné otázce následující otázky:

- „1) Má povinnost konzultace mezi smluvními státy ve smyslu čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody (ÚPSD) právní účinek, kterého se může dovolávat státní příslušník třetí země v případě, že mu smluvní stát udělí zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru a nařídí jeho navrácení do země jeho původu s odůvodněním, že představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek?
- 2) Použije-li se při ukládání zákazu vstupu čl. 25 odst. 2 ÚPSD:

Je třeba konzultaci zahájit před uložením zákazu vstupu, nebo lze tuto konzultaci vést až poté, co bylo přijato rozhodnutí o navrácení a uložení zákazu vstupu?
- 3) Pokud mohou být tyto konzultace vedeny až po přijetí rozhodnutí o navrácení a uložení zákazu vstupu:

Brání navrácení státního příslušníka třetí země do země jeho původu a nabytí účinnosti zákazu vstupu na celé území schengenského prostoru skutečnost, že mezi smluvními státy ještě probíhají konzultace a že druhý smluvní stát neuvedl, zda má v úmyslu povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země odejmout?
- 4) Jak má postupovat smluvní stát v případě, že smluvní stát, který vydal povolení k pobytu, i přes opakované žádosti nezaujal stanovisko k případnému odnětí povolení k pobytu?“

29. Předkládající soud společně s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Soudní dvůr požádal, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla v této věci projednána podle článku 107 jednacího řádu v naléhavém řízení. Na žádost Soudního dvora podle článku 101 jednacího řádu však předkládající soud dne 2. června 2017 objasnil, že trest odnětí svobody pana E byl od 24. ledna 2016 podmíněně odložen a pan E se v současnosti ve vězení nenachází. Za těchto okolností senát určený pro naléhavé řízení podle článku 108 jednacího řádu rozhodl, že věc v naléhavém řízení projednána nebude. Nicméně dne 12. června 2017 předseda Soudního dvora na základě čl. 53 odst. 3 jednacího řádu rozhodl o přednostním projednání věci.

¹² – Prvoinstanční rozsudek byl vydán dne 5. dubna 2016.

30. V řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem předložily písemná vyjádření finská, belgická, německá, polská a švýcarská vláda¹³, jakož i Evropská komise. Na jednání konaném dne 9. listopadu 2017 byli zastoupeni pan E, Maahanmuuttovirasto, finská a španělská vláda, jakož i Komise. Je nutné zdůraznit, že španělská vláda se jednání zúčastnila na výslovnou žádost Soudního dvora a přitom se vyjádřila jak k předběžným otázkám, tak k některým otázkám Soudního dvora.

V. Přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

31. Jak vyplynulo z jednání před Soudním dvorem, španělské orgány si dne 2. listopadu 2017 od přistěhovaleckého úřadu vyžádaly rozhodnutí o vyhoštění, které bylo ve Finsku vydáno proti panu E, s cílem zahájit ve Španělsku řízení o odnětí povolení k pobytu pana E. Dne 6. listopadu 2017 přistěhovalecký úřad tomuto přání vyhověl a Španělsku předal kopii rozhodnutí o vyhoštění.

32. I za předpokladu, že se nepřihlédne ke skutečnosti, že tento nový vývoj ve sporu v původním řízení nebyl Soudnímu dvoru oznámen oficiálně předkládajícím soudem, ale pouze účastníky řízení¹⁴, lze si při zbežném pohledu klást otázku, zda se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce stala bezpředmětnou¹⁵, protože původně přípustné předběžné otázky se mohly stát vzhledem k událostem, které nastaly v listopadu 2017, čistě hypotetickými otázkami.

33. Je však nutné mít na paměti, že španělské orgány dosud nepřijaly žádné konečné rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu pana E. Má být spíše zahájeno pouze řízení, které může vést k odnětí tohoto povolení k pobytu. Jak na výslovnou žádost Soudního dvora objasnila španělská vláda, nelze odhadnout, kdy a s jakým výsledkem bude uvedené vnitrostátní řízení případně skončeno. Proti případnému odnětí povolení k pobytu má pan E také k dispozici obvyklé opravné prostředky, které lze podat u španělských soudů.

34. Dokud neexistuje žádné pravomocné rozhodnutí španělských orgánů o odnětí povolení k pobytu pana E, nelze vycházet z toho, že ve smyslu čl. 25 odst. 2 ÚPSD existují dostatečné důvody pro odnětí povolení k pobytu nebo že toto povolení k pobytu bylo již odňato.

35. S ohledem na výše uvedené je nutné vycházet z toho, že předběžné otázky nepozbyly relevance pro řešení sporu v původním řízení a že Soudní dvůr má i nadále povinnost tyto otázky zodpovědět.

VI. Obsahové posouzení předběžných otázek

36. Ústředním tématem projednávané věci je především čl. 25 odst. 2 ÚPSD, o jehož výklad předkládající soud žádá.

37. Toto ustanovení, náležející k schengenskému *acquis*, stanoví povinnost konzultace mezi členskými státy schengenského prostoru v případě, kdy jeden z těchto států uloží státnímu příslušníkovi třetí země zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru, ačkoliv jiný členský stát vydal témuž státnímu příslušníkovi třetí země ještě platné povolení k pobytu. Takto má být zajištěna efektivita, soudržnost a jednotnost jednání vnitrostátních orgánů v schengenském prostoru.

13 – K právu účasti Švýcarska na řízení o předběžné otázce viz čl. 8 odst. 2 Dohody o přidružení Švýcarska k Schengenu ve spojení s čl. 23 odst. 4 statutu Soudního dvora Evropské unie.

14 – Přistěhovalecký úřad a zástupce španělské vlády předložili Soudnímu dvoru k této skutečnosti shodná vyjádření.

15 – V tomto smyslu rozsudky ze dne 20. ledna 2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34), jakož i usnesení ze dne 3. března 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143), a ze dne 23. března 2016, Overseas Financial a Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

38. Korkein hallinto-oikeus chce v této souvislosti prostřednictvím celkem čtyř otázek zjistit, jaké konkrétní účinky má dosud neukončený, ale již značně dlouhou dobu trvající konzultační postup podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD na výkon rozhodnutí o navrácení a rozhodnutí o zákazu vstupu, která byla vydána vůči státnímu příslušníkovi třetí země (druhá, třetí a čtvrtá předběžná otázka), a zda sám státní příslušník třetí země se může přímo dovolávat tohoto ustanovení u vnitrostátních soudů (první předběžná otázka).

39. Při zodpovězení těchto otázek týkajících se čl. 25 odst. 2 ÚPSD je nutné dbát na harmonické uplatňování všech relevantních unijních právních předpisů o prostoru volného pohybu, bezpečnosti a práva. Proto je nutné do úvah k projednávané věci zahrnout ustanovení směrnice 2008/115 a Schengenského hraničního kodexu.

40. Považuji za smysluplné zabývat se nejprve druhou, třetí a čtvrtou otázkou týkající se obsahového výkladu čl. 25 odst. 2 ÚPSD a poté se na závěr budu v rámci první otázky zabývat přímým účinkem daného ustanovení.

41. S ohledem na rozdělení pravomocí mezi Soudním dvorem a předkládajícím soudem považuji v rámci všech mých úvah k projednávané věci za dané, že pan E, jak bylo výslovně konstatováno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a nebylo zpochybněno žádným účastníkem řízení, skutečně představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek¹⁶.

42. Pouze taková hrozba pro veřejnou bezpečnost a pořádek, kterou představuje pan E, ostatně finským orgánům v projednávané věci dovoluje vyhostit dotčenou osobu přímo do země jejího původu Nigérie, aniž by jí předtím musely dát možnost odejít do Španělska, kde má platné povolení k pobytu (viz čl. 6 odst. 2 druhá věta ve spojení s odst. 1 směrnice 2008/115).

A. Správný okamžik pro začátek konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD (druhá otázka)

43. Druhá předběžná otázka slouží k určení okamžiku začátku konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD. Konkrétně předkládající soud žádá o informaci, zda takové konzultace musí být zahájeny již před případným vydáním rozhodnutí o navrácení nebo případným udělením zákazu vstupu státnímu příslušníkovi třetí země, nebo zda povinnost konzultace stanovená v unijním právu vzniká teprve po přijetí úředních rozhodnutí o navrácení nebo o zákazu vstupu.

44. Již podle svého znění se čl. 25 odst. 2 ÚPSD ve většině jazykových verzí – mimo jiné v německé, francouzské a anglické verzi – vztahuje na případy, ve kterých je státní příslušník třetí země v *seznamech osob*, kterým má být odepřen vstup (viz první pododstavec tohoto ustanovení) a konzultace mezi dotčenými členskými státy vedou případně k tomu, že se záznam *zruší* (viz druhý pododstavec téhož ustanovení). Jinými slovy, čl. 25 odst. 2 ÚPSD tak stanoví povinné konzultace pouze až *po* již provedeném záznamu státního příslušníka třetí země do seznamu osob, kterým má být odepřen vstup. Naproti tomu povinnost předchozí konzultace není v tomto předpise – jinak než v aktuálním reformním návrhu Evropské komise týkajícím se předmětné právní oblasti¹⁷ – v současnosti stanovena.

16 – Mám přitom za to, že výše uvedené konstatování hrozby pro veřejnou bezpečnost a pořádek bylo učiněno podle standardu platného v unijním právu a spočívá zejména na pečlivé prognóze v konkrétním případě, v rámci níž nebyly zohledněny a nakonec nebyly rozhodujícím prvkem pouze trestné činy, které spáchala dotčená osoba v minulosti, ale ve zcela rozhodující míře byla zohledněna současná a budoucí rizika, která představuje; k tomu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, zejména body 50 až 52 a 54).

17 – Článek 26 odst. 2 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol, o změně nařízení (EU) č. 515/2014 a o zrušení nařízení (ES) č. 1987/2006, předloženého Komisí dne 21. prosince 2016, COM(2016) 882 final.

45. Tato analýza je potvrzena společným výkladem čl. 25 odst. 2 ÚPSD a směrnice 2008/115, ve které jsou stanoveny společné normy a řízení týkající se navrácení státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem. Ani tato směrnice totiž v současnosti nestanoví žádné povinné předchozí konzultace s jinými členskými státy, pokud se orgány členského státu připravují na přijetí rozhodnutí o navrácení společně se zákazem vstupu (článek 6 ve spojení s článkem 11 směrnice 2008/115).

46. Pro účely uskutečňování účinné návratové politiky, jak si předsevzala Evropská unie¹⁸, je ostatně rozhodující, aby orgány členských států mohly v případě potřeby rychle zasáhnout, zejména, pokud státní příslušník třetí země s neoprávněným pobytem – jako je tomu v projednávané věci – představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek. Právní povinnost systematické předběžné konzultace jiných případně dotčených členských států by mohla být v rozporu s tímto cílem.

47. Neexistence povinnosti konzultace jiných členských států před přijetím rozhodnutí o navrácení a zákazu pobytu však v žádném případě neznamená, že by čl. 25 odst. 2 ÚPSD bránil provedení takových předchozích konzultací¹⁹. Jak správně zdůrazňuje německá vláda a Komise, je dokonce žádoucí, aby se orgány členského státu, které zvažují vydání rozhodnutí o navrácení se současným zákazem vstupu vůči státnímu příslušníkovi třetí země s neoprávněným pobytem, co nejrychleji dohodly se všemi dalšími dotčenými členskými státy. Tyto další členské státy tak získají co možná nejdříve nutné informace, které také jim umožní přijmout případná opatření na ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku. Tímto způsobem lze dále dosáhnout co možná největší shody v jednání členských států schengenského prostoru s cílem zamezit vzájemně si odporujícím rozhodnutím.

Dílčí závěr

48. Článek 25 odst. 2 ÚPSD je tudíž nutné v odpovědi na druhou předběžnou otázku vykládat v tom smyslu, že konzultace stanovené v tomto ustanovení mají být za současného stavu unijního práva zahájeny co možná nejdříve, avšak nemusejí být povinně zahájeny před vydáním rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu.

B. Účinky probíhajících konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD na výkon rozhodnutí o navrácení a zákazu pobytu (třetí a čtvrtá otázka)

49. Podstatou třetí a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu, kterými se budu z důvodu jejich úzké obsahové spojitosti zabývat společně, je, zda lze rozhodnutí o navrácení²⁰ vykonat a zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru může nabýt účinnosti před ukončením konzultací vedených podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

50. Jinak než v případě výše posuzované druhé otázky²¹, která se týkala *vydání* rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu, se třetí a čtvrtá otázka týkají problému, zda taková rozhodnutí mohou být *vykonána*, resp. *nabýt účinnosti*, pokud ještě trvají konzultace ve smyslu čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

18 – K tomu viz čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2008/115, jakož i rozsudky ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39), ze dne 23. dubna 2015, Zizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34), a ze dne 26. července 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 51).

19 – Jak ukazuje čl. 26 odst. 2 druhá věta návrhu COM(2016) 882 final (citovaná v poznámce pod čarou 17), lze si provedení předchozí konzultace v schengenském systému představit.

20 – Předkládající soud hovoří v této souvislosti – zajiště s ohledem na formulaci příslušných ustanovení vnitrostátního práva – o „vyhoštění“. Vzhledem k tomu, že nic nenasvědčuje opaku, vycházím však z toho, že se přitom nejedná o nic jiného než o rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, a použiji tedy terminologii vyplývající z této směrnice.

21 – K tomu viz výše body 43 až 48 tohoto stanoviska.

Předběžné poznámky k dosahu třetí a čtvrté otázky

51. Polská vláda důrazně tvrdí, že předmětem konzultací ve smyslu čl. 25 odst. 2 ÚPSD nejsou rozhodnutí o navrácení s tím důsledkem, že výsledek takových konzultací apriorně nemůže mít vliv na výkon těchto rozhodnutí o navrácení.

52. Podle mého názoru je taková argumentace příliš omezená. Je sice pravda, že se čl. 25 odst. 2 ÚPSD podle svého znění vztahuje pouze na zákazy vstupu, přesněji řečeno na zvláštní praktický aspekt takových zákazů vstupu, totiž záznam v Schengenském informačním systému pro účely odepření vstupu. Je však nutné uvážit skutečnost, že zákaz vstupu je v takovém případě, jako je projednáváný případ, spojen s rozhodnutím o navrácení (viz čl. 3 bod 6 *in fine* a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115) a nabude účinnosti teprve v okamžiku, kdy státní příslušník třetí země s neoprávněným pobytem skutečně opustí území členských států, tedy skutečně odejde z území Evropské unie²².

53. Pro nabytí účinnosti zákazu vstupu má proto značný praktický význam okamžik, kdy může být rozhodnutí o navrácení určené státnímu příslušníkovi třetí země vykonáno a do jaké míry je tento výkon dotčen probíhajícími konzultacemi podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

54. Předkládající soud logicky očekává užitečnou odpověď Soudního dvora týkající se nejen účinků probíhajících konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD na zákaz vstupu, ale také účinků takových konzultací na rozhodnutí o navrácení, z něhož zákaz vstupu vychází.

Praktické problémy spojené s fungováním čl. 25 odst. 2 ÚPSD

55. Pokud je – jako v projednávané věci – vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu v jednom z členských států schengenského prostoru, přijato jiným členským státem schengenského prostoru rozhodnutí o navrácení a uložen zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru se záznamem pro odepření vstupu, čl. 25 odst. 2 ÚPSD stanoví, že druhý členský stát musí konzultovat první členský stát ohledně existence dostatečných důvodů k odnětí povolení k pobytu.

56. Koexistence rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu na celé území schengenského prostoru na jedné straně a platného povolení k pobytu na druhé straně vede ke stavu nesoudržnosti jednání orgánů v schengenském prostoru, který má být vyřešen konzultacemi podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

57. Pokud konzultovaný členský stát odejme povolení k pobytu, které vydal, nebo povolení k pobytu pozbude platnosti z jiného důvodu – zejména z důvodu uplynutí doby, na kterou byl pobyt povolen, – může být zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru zachován.

58. Pokud naproti tomu z konzultací vyplýne, že povolení k pobytu nebude odňato, ale zůstává nadále v platnosti, musí příslušný členský stát, který uložil zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru, přeměnit tento zákaz na zcela vnitrostátní zákaz vstupu, vztahující se pouze na jeho vlastní území, a poté může dotyčného státního příslušníka třetí země nanejvýše zařadit do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup (čl. 25 odst. 2 druhý pododstavec ÚPSD).

59. V určitém druhu šedé zóny se za současného stavu unijního práva nachází státní příslušník třetí země v případě, že probíhá výkon rozhodnutí o navrácení a současně nabývá účinnosti i zákaz vstupu, ačkoliv konzultace mezi členskými státy podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD nadále trvají. Státní příslušník třetí země podléhá během tohoto období zákazu vstupu na celé území schengenského prostoru, a je tedy i nadále v Schengenském informačním systému veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup na území celého schengenského prostoru. Podle společných pravidel platných v schengenském

22 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, body 45 až 53, zejména body 45 a 53).

systému musí však členský stát, který povolení k pobytu vydal, současně nadále umožnit vstup státního příslušníka třetí země na své vlastní území a každý další členský stát schengenského prostoru mu musí povolit průjezd do uvedeného členského státu, ledaže je dotčená osoba zařazena do jeho vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup [k tomu viz článek 21 ÚPSD ve spojení s čl. 6 odst. 5 písm. a) a čl. 14 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu].

60. Prostřednictvím projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce čelí tedy Soudní dvůr nakonec problematice, která je z praktického hlediska nanejvýše relevantní, jakým způsobem lze výše popsanou šedou zónu zachovat v co možná nejmenším rozsahu, aniž by byla ohrožena účinnost návratové politiky Evropské unie a ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku v celém schengenském prostoru.

Povinnost zohlednit probíhající konzultace podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD při výkonu rozhodnutí o navrácení se zákazem vstupu

61. Samotné znění čl. 25 odst. 2 ÚPSD ani znění směrnice 2008/115 nenaznačují, že by z probíhajících konzultací mezi členskými státy vyplývala omezení pro výkon rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země s neoprávněným pobytem a na něj navazující nabytí účinnosti zákazu vstupu tohoto příslušníka. Naopak úprava vyhoštění podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 zavazuje členské státy k přijetí veškerých opatření nezbytných k výkonu rozhodnutí o navrácení.

62. Je však nutné uvážit cíl konzultačního postupu stanoveného v čl. 25 odst. 2 ÚPSD. Tento cíl spočívá v dosažení co možná soudržného a jednotného postupu orgánů všech zúčastněných členských států v schengenském prostoru a zajištění co možná nejkratší koexistence platného povolení k pobytu a zákazu vstupu na celé území schengenského prostoru. Jak již bylo uvedeno výše²³, pokud členský stát, který dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země vydal platné povolení k pobytu, toto povolení k pobytu neodňal, musí být podle čl. 25 odst. 2 druhého pododstavce ÚPSD zejména zákaz vstupu na celé území schengenského prostoru přeměněn ve vnitrostátní zákaz vstupu.

63. Současně má být s dotčeným státním příslušníkem třetí země zacházeno spravedlivě²⁴ a má mu být umožněno, aby odjel do členského státu, který mu udělil povolení k pobytu, a využil tam svého práva pobytu namísto toho, aby se musel vrátit do země původu (k tomu viz čl. 6 odst. 2 první věta směrnice 2008/115 a čl. 25 odst. 2 druhý pododstavec ÚPSD).

64. Obou cílů konzultačního postupu podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD – soudržné a jednotné jednání orgánů na jedné straně a možnost využití platného povolení k pobytu na druhé straně – by nemohlo být zdárně dosaženo, pokud by konzultující členský stát mohl rozhodnutí o navrácení, přijaté jeho orgány, v každém případě vykonat již před ukončením konzultací, s tím následkem, že dotčený státní příslušník třetí země by musel opustit území Evropské unie a ihned by podléhal účinnému zákazu vstupu.

65. Z cílů čl. 25 odst. 2 ÚPSD vyplývá, že konzultace probíhající podle tohoto ustanovení v zásadě brání výkonu rozhodnutí o navrácení a nabytí účinnosti zákazu vstupu. Takový zahájený konzultační postup je ostatně nutné podle mého názoru považovat za zvláštní okolnost jednotlivého případu, která zpravidla musí vést podle čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115 k odkladu vyhoštění státního příslušníka třetí země do země původu.

23 – Viz k tomu výše, bod 58 tohoto stanoviska.

24 – K nároku státního příslušníka třetí země na spravedlivé a průhledné řízení viz šestý bod odůvodnění směrnice 2008/115, jakož i rozsudky ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 40), a ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 61).

Možnost výkonu rozhodnutí o navrácení před ukončením konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD

66. Přesto mohou samozřejmě existovat situace, ve kterých by vzhledem ke konkrétním okolnostem jednotlivého případu nebylo ospravedlnitelné vyčkat konce konzultací probíhajících podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD, ale je nutné státního příslušníka třetí země ihned vyhostit podle článku 8 směrnice 2008/115.

67. Při pokud možno harmonickém sladování konkrétního využití konzultačního postupu s jinými relevantními ustanoveními týkajícími se prostoru svobody, bezpečnosti a práva a při výkladu čl. 25 odst. 2 ÚPSD společně s ustanoveními směrnice 2008/115 vystupují do popředí zejména dvě skupiny případů, ve kterých se jeví výkon rozhodnutí o navrácení a nabytí účinnosti zákazu vstupu výjimečně již před ukončením konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD jako žádoucí:

- na jedné straně, v případě neexistence stanoviska konzultovaného členského státu navzdory uplynutí přiměřené lhůty pro předložení odpovědi (*první skupina případů*);
- na druhé straně, pokud dotčený státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek (*druhá skupina případů*).

V obou skupinách případů je rychlé provedení výkonu rozhodnutí o navrácení vydaného vůči státnímu příslušníkovi třetí země s neoprávněným pobytem a také nabytí účinnosti zákazu vstupu, který se tohoto příslušníka týká, v souladu s cílem účinné návratové politiky²⁵.

První skupina případů: překročení přiměřené lhůty pro předložení odpovědi

68. Co se týče první skupiny, je nutné konstatovat, že ÚPSD jako taková nestanoví žádnou konkrétní lhůtu, během níž má členský stát konzultovaný podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD předložit své stanovisko. Ze zásady loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU)²⁶ však vyplývá, že konzultovaný členský stát musí během přiměřené lhůty zaujmout stanovisko za použití k tomu určeného formuláře²⁷.

69. Na základě čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115²⁸ lze nadto konkretizovat, jakou lhůtu pro předložení odpovědi je nutné považovat za přiměřenou: v běžném případě by měla být konzultovanému členskému státu poskytnuta lhůta sedmi až třiceti dnů k předložení stanoviska, tedy v konečném důsledku lhůta srovnatelná s lhůtou, kterou lze stanovit dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země pro dobrovolné opuštění území.

70. Taková lhůta pro předložení odpovědi v délce sedmi až třiceti dnů pro konzultace podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD se může zdát sice příliš krátká, tím spíše, když se zohlední skutečnost, že v konzultovaném členském státě může být nezbytné zapojení regionálních nebo lokálních orgánů, jakož i zkoumání osobních poměrů dotčeného státního příslušníka třetí země²⁹. Krátká doba trvání lhůty pro

25 – K tomu ještě jednou viz čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2008/115, jakož i rozsudky ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 39), ze dne 23. dubna 2015, Zizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34), a ze dne 26. července 2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, bod 51).

26 – Obecně k zásadě loajální spolupráce mezi členskými státy viz rozsudky ze dne 22. března 1983, Komise v. Francie (42/82, EU:C:1983:88, bod 36), ze dne 27. září 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, bod 19), a ze dne 11. června 1991, Athanasopoulos a další (C-251/89, EU:C:1991:242, bod 57). Dříve Soudní dvůr vyzdvihoval význam zásady loajální spolupráce mezi členskými státy také v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva, a sice na jedné straně ve vztahu k schengenskému systému (rozsudek ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 56) a na druhé straně s ohledem na zpracování žádostí o mezinárodní ochranu (rozsudek ze dne 26. července 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, bod 88 *in fine*).

27 – Viz bod 4.5.1 příručky SIRENE, obsažené v příloze prováděcího rozhodnutí Komise 2013/115/EU ze dne 26. února 2013 (Úř. věst. 2013, L 71, s. 1).

28 – Orientace na lhůty obsažené ve směrnici 2008/115 se zdá být tím spíše žádoucí, že tato směrnice výslovně podle svého článku 21 nahrazuje určitá ustanovení ÚPSD.

29 – K poslednímu aspektu viz zejména článek 12 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272).

předložení odpovědi však není v prostoru svobody, bezpečnosti a práva v žádném případě výjimkou³⁰. V daném kontextu je krátká lhůta odůvodněna již zmíněným zásadním cílem dosažení účinnosti návratové politiky Evropské unie, což vyžaduje od všech zúčastněných vnitrostátních orgánů značné úsilí a nanejvýše rychlý postup³¹. Krátká lhůta slouží mimoto také soudržnosti jednání všech orgánů v schengenském prostoru.

71. Mimoto krátká lhůta pro odpověď hájí zájem dotčeného státního příslušníka třetí země na právní jistotě a – v případě jeho zadržení – zájem na co možná nejkratším odnětí svobody. Dále krátká lhůta slouží zájmům konzultujícího členského státu, který nemá být prostřednictvím povinnosti zatížen výdaji a případnými náklady spojenými s neoprávněným pobytem státního příslušníka třetí země.

72. Pokud by konzultovaný členský stát přesto potřeboval k předložení stanoviska podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD více času, zásada loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU) vyžaduje, aby se konzultovaný členský stát dohodl s konzultujícím členským státem a uvedl mu dostatečné důvody pro prodloužení lhůty pro předložení odpovědi. Konzultující členský stát je povinen vypořádat se s tvrzeními konzultovaného státu v duchu loajální spolupráce konstruktivním způsobem. V ideálním případě by se oba členské státy měly na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115 shodnout na přiměřeném prodloužení lhůty. Konzultující členský stát by měl zpravidla poskytnout konzultovanému členskému státu minimálně jedno prodloužení lhůty k předložení odpovědi o dalších 30 dnů.

73. Uplyne-li také prodloužená lhůta bezvýsledně, nemůže být vzhledem k neexistenci jednoznačné úpravy uplatněna fikce kladné nebo záporné odpovědi konzultovaného členského státu³². Nicméně konzultující členský stát potom může bez dalšího vycházet z toho, že byl překročen časový rámec přiměřené lhůty pro předložení odpovědi.

74. Poté může konzultující členský stát své rozhodnutí o navrácení bez ohledu na ještě chybějící výsledek konzultací vykonat a zákaz vstupu uvést v účinnost. Tento zákaz vstupu platí pro celé území schengenského prostoru (a ostatně také pro všechny členské státy Unie, které nenáleží do schengenského prostoru³³), avšak – jak bylo uvedeno výše³⁴ – za podmínky, že dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země bude umožněn vstup, resp. průjezd do konzultovaného členského státu, ve kterém je (ještě) držitelem platného povolení k pobytu [k tomu viz článek 21 ÚPSD ve spojení s čl. 6 odst. 5 písm. a) a čl. 14 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu].

Druhá skupina případů: hrozba pro veřejnou bezpečnost a pořádek

75. Co se týče druhé skupiny případů, ve kterých státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek, je samozřejmé, že rozhodnutí o navrácení lze vykonat a rovněž tak uvést v účinnost zákaz vstupu, aniž by bylo nutné vyčkat výsledku konzultací podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

30 – Tak například některé v rámci systému „Dublin III“ platné lhůty pro předložení odpovědi, jako například lhůty, které hrají roli ve věci X (spojené věci C-47/17 a C-48/17) předložené Soudnímu dvoru; k tomu viz čl. 22 odst. 1 a 6, jakož i článek 25 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31).

31 – Ještě přísnější je teze Komise, kterou zastává v čl. 26 odst. 2 druhé větě svého návrhu COM(2016) 882 final (citovaného v poznámce pod čarou 17), když nanejvýše krátkou lhůtu pro předložení odpovědi v délce sedmi dnů považuje za přiměřenou.

32 – K jednotlivým oblastem práva, ve kterých unijní normotvůrce výslovně přiznal mlčení orgánů určitý obsah, viz moje stanovisko ve věci Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, bod 35).

33 – K tomu viz čl. 3 bod 6 směrnice 2008/115, podle něhož se zákazem vstupu ve smyslu této směrnice zakazuje vstup na území členských států; mimoto viz bod 14 odůvodnění této směrnice, ve kterém je potvrzeno, že účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení by zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup na území všech členských států a na pobyt na území všech členských států, měla být přiznána evropská působnost.

34 – K tomu viz výše bod 59 tohoto stanoviska.

76. Vzhledem k neexistujícím kontrolám na vnitřních hranicích schengenského prostoru je totiž pravidelně nutné očekávat, že hrozba pro veřejnou bezpečnost a pořádek, kterou představuje státní příslušník třetí země v jednom z členských států schengenského prostoru, se může rychle projevit také ve všech ostatních státech schengenského prostoru. Členský stát, který vydává rozhodnutí o navrácení a ukládá zákaz vstupu, jedná v zájmu ochrany bezpečnosti a pořádku nikoliv pouze na vlastním území, ale v celém schengenském prostoru.

77. Bezpečnostní zájmy všech členských států schengenského prostoru a na jeho území žijícího obyvatelstva mají v takovém případě přednost před snahou o soudržná a jednotná správní rozhodnutí v schengenském prostoru a také před zájmy dotčeného státního příslušníka třetí země na využití svého existujícího povolení k pobytu v konzultovaném členském státě³⁵.

78. Tento výsledek je potvrzen článkem 7 odst. 4 směrnice 2008/115, podle něhož platí, že pokud osoby představují hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek, nemusí jim být poskytnuta žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo pouze velmi krátká lhůta. Na základě této úpravy nelze od konzultujícího členského státu vyžadovat, aby před výkonem svého rozhodnutí o navrácení a nabytím účinnosti svého zákazu vstupu vyčkal stanoviska konzultovaného členského státu.

Důsledky pro původní řízení

79. Takový případ, jako je případ pana E, spadá podle všech informací, které má Soudní dvůr k dispozici, do obou výše popsaných skupin případů: na jedné straně Španělsko v široké míře překročilo v rámci čl. 25 odst. 2 ÚPSD přiměřenou lhůtu pro předložení odpovědi³⁶, aniž by – pokud je známo – požádalo o jakékoliv prodloužení lhůty, natož aby uvedlo dostatečné důvody pro takové prodloužení lhůty (první skupina případů). Na druhé straně podle zjištění vnitrostátních orgánů a soudů představuje pan E hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek (druhá skupina případů). Jak z jednoho, tak druhého důvodu, z nichž každý by byl již sám o sobě dostatečný, nebrání v takovém případě, jako je projednávaný případ, skutečnost, že konzultace podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD nebyly ještě ukončeny, výkonu rozhodnutí o navrácení a nabytí účinnosti zákazu vstupu.

Dílčí závěr

80. V souhrnu tak lze k výkladu čl. 25 odst. 2 ÚPSD v odpověď na třetí a čtvrtou předběžnou konstatovat:

Rozhodnutí o navrácení lze vykonat a zákaz vstupu uvést v účinnost teprve tehdy, když konzultovaný členský stát podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD předložil své stanovisko nebo konzultace zůstaly navzdory uplynutí přiměřené lhůty pro předložení odpovědi bezvýsledné. Již před uplynutím této lhůty lze obě rozhodnutí vykonat, pokud státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek.

C. Přímý účinek čl. 25 odst. 2 ÚPSD (první otázka)

81. Nakonec ještě zbývá v rámci první předběžné otázky objasnit, zda se dotčený státní příslušník třetí země může před vnitrostátními soudy přímo dovolávat čl. 25 odst. 2 ÚPSD.

35 – Proto čl. 6 odst. 2 druhá věta směrnice 2008/115 nestanoví pro takový případ také žádnou povinnost k umožnění odjezdu do členského státu, který vydal povolení k pobytu pro dotčeného státního příslušníka třetí země, ale odkazuje pouze na v čl. 6 odst. 1 platné pravidlo návratu státního příslušníka třetí země do země jeho původu.

36 – Konzultace podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD trvaly k okamžiku doručení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru již více než dva roky, aniž Španělské království zaujalo konečné stanovisko.

82. Původně se v případě čl. 25 odst. 2 ÚPSD nejednalo o unijní právní akt, ale o ustanovení, které bylo obsaženo v dohodě uzavřené mezi státy mimo rámec Evropské unie. Amsterodamskou smlouvou, kterou bylo schengenské *acquis* začleněno do rámce Evropské unie³⁷, se nicméně tato úmluva stala nedílnou součástí unijního práva, kterou jsou členské státy účastníci se schengenského prostoru povinny uplatňovat.

83. Jinak než v případě rámcových rozhodnutí³⁸ není přímý účinek dohod uzavřených mezi členskými státy v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva vyloučen. Také samotná ÚPSD v žádném případě nezakazuje přímé použití svých ustanovení³⁹.

84. Přímý účinek ustanovení ÚPSD je tedy nutné posuzovat podle stejných obecných kritérií jako ustanovení mezinárodních úmluv, kterými je Unie vázána⁴⁰, jakož i jiných ustanovení unijního sekundárního práva.

85. Předpokladem pro přímé použití unijního předpisu je, že se tento předpis jeví z hlediska obsahu jako bezpodmínečný a dostatečně přesný. Tak je tomu v případě, kdy tento předpis obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu⁴¹.

86. Článek 25 odst. 2 ÚPSD zavazuje členský stát schengenského prostoru, který zařadí státního příslušníka třetí země do seznamu osob, kterým má být odepřen vstup, aby konzultoval každý další členský stát schengenského prostoru, který vydal státnímu příslušníkovi třetí země platné povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda má posledně uvedený členský stát v úmyslu povolení k pobytu odejmout.

87. Článek 25 odst. 2 ÚPSD obsahuje v tomto ohledu jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky ostatně nezávisí ani na přijetí dalších opatření jakékoliv povahy. I když přesné důsledky neexistující konzultace nebo konzultace stížené vadami nejsou v čl. 25 odst. 2 ÚPSD výslovně upraveny, je přesto požadavek konzultace, jakož i předmět této konzultace v daném ustanovení upraven tak jasně, že jej může bez dalšího uplatnit každý soud⁴². Ve vztahu k čl. 25 odst. 2 ÚPSD jsou tudíž podmínky přímého použití splněny.

88. Proti přímému použití čl. 25 odst. 2 ÚPSD nelze ostatně namítat, že se v případě tohoto ustanovení jedná o čistě procesní ustanovení, které navíc upravuje pouze vztah mezi členskými státy. Na jedné straně se totiž v unijním právu uznává, že také ustanovení, která jsou podle svého samotného znění určena členskými státy, mohou mít přímý účinek⁴³. Na druhé straně mohou být také čistě procesní ustanovení unijního práva uplatňována jednotlivci u vnitrostátních soudů, jak Soudní dvůr rozhodl teprve nedávno v souvislosti s jiným aspektem prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁴⁴.

37 – K tomu viz v současnosti Protokol č. 19 ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU.

38 – K tomu viz čl. 34 odst. 2 písm. b) třetí věta SEU ve znění Amsterodamské smlouvy.

39 – Právě naopak se uznává, že ustanovení ÚPSD mohou mít u vnitrostátních soudů za následek vytěsnění vnitrostátních právních předpisů nebo praxe odlišného znění (viz zásadní rozsudek ze dne 11. února 2003, Gözütok a Brügge, C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87, zejména bod 33 *in fine*, ve vztahu k článku 54 ÚPSD).

40 – Podle ustálené judikatury se přitom může jednat o úmluvy, kterých se sama Unie neúčastní jako smluvní strana; k tomu viz zejména rozsudky ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115, bod 18), a ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 62).

41 – Rozsudky ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 14), a ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, body 54 a 55); zásadní význam má v této souvislosti mimoto rozsudek ze dne 5. února 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 25 a násl. německého znění).

42 – Rozsudek ze dne 22. května 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, bod 13); obdobné rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, bod 55), a ze dne 2. srpna 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, bod 37), jakož i stanovisko generálního advokáta Van Gerven ve věci Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, bod 27, poslední odstavec).

43 – Rozsudky ze dne 5. února 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 25 a násl. německého znění), a ze dne 8. dubna 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, body 30 až 37).

44 – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, zvláště bod 56); ve stejném smyslu rozsudek ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, zejména body 39 a 44).

89. V každém případě, pokud použití či nepoužití procesního ustanovení, které je určeno členským státem a upravuje vztah mezi nimi, může mít zcela konkrétní účinky na práva a zájmy jednotlivců, musí mít tito jednotlivci možnost dovolávat se uvedeného procesního ustanovení za účelem ochrany svých práv a zájmů přímo u vnitrostátních soudů, vždy za předpokladu, že je toto ustanovení z hlediska obsahu bezpodmínečné a dostatečně přesné.

90. Ustanovení čl. 25 odst. 2 ÚPSD, které je předmětem projednávané věci, to ilustruje zvláště názorně: předloží-li totiž konzultovaný členský stát stanovisko s tím obsahem, že neexistují žádné dostatečné důvody pro odnětí povolení k pobytu dotčeného státního příslušníka třetí země, je konzultující členský stát podle čl. 25 odst. 2 druhého pododstavce ÚPSD povinen přeměnit jím uložený zákaz vstupu na území celého schengenského prostoru na čistě vnitrostátní zákaz vstupu, omezený pouze na jeho vlastní území, a státního příslušníka třetí země může zařadit pouze do svého vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

91. Konzultační postup podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD nevede tedy – na rozdíl od názoru některých zúčastněných stran – v žádném případě nutně ke zhoršení právního postavení dotčeného státního příslušníka třetí země způsobenému odnětím jeho platného povolení k pobytu. Naopak konzultační postup může vést také ke značnému zlepšení tohoto právního postavení, a sice v případě, kdy konzultovaný členský stát zachová povolení k pobytu, které vydal, a nutí tak konzultující členský stát k tomu, aby namísto zákazu vstupu na území celého schengenského prostoru uložil pouze vnitrostátní zákaz vstupu.

92. Jak jsem mimoto uvedla v rámci třetí a čtvrté předběžné otázky⁴⁵, konzultující členský stát může rozhodnutí o navrácení vykonat a zákaz vstupu na území celého schengenského prostoru uvést v účinnost – odhlédneme-li od případů hrozby pro veřejnou bezpečnost a pořádek – teprve tehdy, když získá stanovisko konzultovaného členského státu podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD nebo pokud mu v každém případě poskytl přiměřenou lhůtu k předložení takového stanoviska, která bezvýsledně uplynula.

93. Celkově vzato z použití čl. 25 odst. 2 ÚPSD mohou tedy pro dotčeného státního příslušníka třetí země plynout konkrétní výhody týkající se jeho právního postavení a zájmů a z nepoužití nebo nesprávného použití tohoto ustanovení mu hrozí konkrétní nevýhody. Proto musí mít tento státní příslušník třetí země možnost dovolávat se u vnitrostátních soudů konzultační povinnosti zakotvené v čl. 25 odst. 2 ÚPSD, aby mohl zpochybnit legalitu nebo výkon vůči němu vydaného rozhodnutí o navrácení nebo jemu uloženého zákazu vstupu na území celého schengenského prostoru ve smyslu směrnice 2008/115. V tomto smyslu se v neposlední řadě správně vyjádřila finská, španělská a švýcarská vláda, jakož i Komise⁴⁶.

Dílčí závěr

94. V souhrnu je tak odpověď na první předběžnou otázku následující:

Státní příslušník třetí země se může u vnitrostátních soudů přímo dovolávat čl. 25 odst. 2 ÚPSD, aby mohl zpochybnit legalitu a výkon vůči němu vydaného rozhodnutí o navrácení, jakož i jemu uloženého zákazu vstupu na území celého schengenského prostoru ve smyslu směrnice 2008/115.

45 – K tomu výše zejména body 61 až 80 tohoto stanoviska.

46 – Také belgická vláda navrhuje uznání přímého účinku čl. 25 odst. 2 ÚPSD v rozsahu, v němž má mít státní příslušník třetí země takto možnost nechat vymazat záznam o odepření vstupu týkající se jeho osoby v schengenském informačním systému.

VII. Závěry

95. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby byla na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce *Korkein hallinto-oikeus* (Finsko), týkající se výkladu Úmluvy o provedení Schengenské dohody (ÚPSD), podepsané dne 19. června 1990, poskytnuta následující odpověď:

- „1) Státní příslušník třetí země se může u vnitrostátních soudů přímo dovolávat čl. 25 odst. 2 ÚPSD, aby mohl zpochybnit legalitu a výkon vůči němu vydaného rozhodnutí o navrácení, jakož i jemu uloženého zákazu vstupu na území celého schengenského prostoru ve smyslu směrnice 2008/115/ES.
- 2) Článek 25 odst. 2 ÚPSD musí být vykládán v tom smyslu, že konzultace stanovené v tomto ustanovení mají být za současného stavu unijního práva provedeny co možná nejdříve, avšak nemusejí být zahájeny před vydáním rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu.
- 3) Rozhodnutí o navrácení lze vykonat a zákaz vstupu uvést v účinnost teprve tehdy, když členský stát konzultovaný podle čl. 25 odst. 2 ÚPSD předložil své stanovisko nebo konzultace zůstaly navzdory uplynutí přiměřené lhůty pro předložení odpovědi bezvýsledné. Již před uplynutím této lhůty lze obě rozhodnutí vykonat v případě, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pořádek.“