

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

ze dne 10. března 2005¹

I – Úvod

1. V tomto řízení o nesplnění povinnosti členským státem uplatňuje Komise, že Španělské království porušilo v mnoha ohledech směrnici 64/221/EHS². Tato směrnice konkretizuje podmínky, při jejichž splnění jsou členské státy oprávněny omezit právo na vstup a pobyt cizinců z jiných členských států, jakož i jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

v souladu s výše uvedenou směrnicí, pokud se u cizinců ze třetích států jedná o rodinné příslušníky občanů Unie. Španělské království se hájí především tím, že jeho správní praxe odpovídá zásadám Úmluvy k provedení Schengenské dohody³ (dále jen ÚPSD). V tomto řízení tak vyvstává otázka, zda jsou příslušná ustanovení schengenského *acquis* v souladu s právem Společenství a jak je třeba řešit případný rozpor.

II – Právní rámec

2. Předmětem projednávaného sporu je správní praxe ve Španělsku, v rámci které není státním příslušníkům třetích států bez dalšího přezkumu jednotlivého případu povolen vstup na území ani uděleno vízum, pokud jsou dotčené osoby zaznamenány v počítačově podporovaném Schengenském informačním systému (dále jen SIS) jakožto osoby, o kterých byl pořízen záznam pro účely odepření vstupu. Komise je toho názoru, že tento automatismus není

A – Směrnice 64/221

3. Komise vytýká porušení následujících článků této směrnice:

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964 č. 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11).

3 — Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19). Tato úmluva, nazývaná také jako Schengen II, byla podepsána dne 19. června 1990. Španělské království přistoupilo k Schengenské dohodě dne 25. června 1991.

„Článek 1

1. Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky jednoho členského státu, kteří pobývají v jiném členském státě Společenství nebo do něj cestují buď za účelem výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, nebo jako příjemci služeb.

2. Tato ustanovení se vztahují rovněž na manžela nebo manželku a rodinné příslušníky, kteří splňují podmínky nařízení a směrnic přijatých v této oblasti k provedení Smlouvy.

Článek 2

1. Tato směrnice se vztahuje na všechna opatření přijatá členskými státy z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, která upravují vstup na jejich území, vydávání nebo prodlužování platnosti povolení k pobytu nebo vyhošťování z jejich území.

2. Na tyto důvody se není možné odvolávat pro hospodářské účely.

Článek 3

1. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby.

2. Odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

[...]

Článek 6

Zúčastněná osoba je informována o důvodech týkajících se veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž je v jejím případě založeno rozhodnutí, pokud to není v rozporu s bezpečností daného státu.“

4. Tato směrnice bude dne 29. dubna 2006 nahrazena směrnicí 2004/38/ES⁴.

výkonného výboru, zřízeného touto úmluvou:

B – *Schengenské acquis*

1. Úmluva k provedení Schengenské dohody

6. Článek 1 ÚPSD definuje pojem „cizince“ jako jakákoliv osoba, která není státním příslušníkem členských států Evropských společenství.

5. Částí schengenského *acquis* je SIS. Jde o mezistátní databanku, která se skládá z národních jednotek a technické podpůrné jednotky ve Štrasburku. SIS umožňuje orgánům vyhledávat informace o osobách a předmětech, zvláště v rámci řízení o udělování víz, v souvislosti s kontrolou na vnějších hranicích, jakož i v rámci ověřování a kontrol policejními a celními orgány na území států, které jsou stranami Schengenské dohody. Systém byl vytvořen k vyrovnání deficitu bezpečnosti vyvolaného odstraňováním kontrol na vnitřních hranicích těchto států. Projednávaný případ se týká záznamu cizinců pro účely odepření vstupu. Relevantní jsou v tomto ohledu zejména následující ustanovení ÚPSD, jakož i prohlášení

7. Článek 5 ÚPSD upravuje vstup cizinců do schengenského prostoru na omezenou dobu pobytu. Toto ustanovení zní následovně (výňatek):

„1. Pro pobyt, který netrvá déle než tři měsíce, může být cizinci povolen vstup na území smluvních stran, pokud splňuje tyto podmínky:

[...]

d) není veden jako osoba, které má být odepřen vstup.

[...]

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a zdržovat se v rámci území členských států, která mění a doplňuje nařízení (EHS) č. 1612/68 a ruší směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77).

2. Cizinci, který nesplňuje všechny tyto podmínky, musí být vstup na území smluvních stran odepřen, ledaže smluvní strana pokládá z humanitárních důvodů nebo z důvodů národního zájmu nebo na základě mezinárodních závazků za nezbytné se od této zásady odchýlit. V tom případě bude přijetí omezeno na území dotyčné smluvní strany, která o tom musí uvědomit ostatní smluvní strany.“

a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy.

2. Rozhodnutí se mohou zakládat na tom, že přítomnost cizince na území smluvní strany představuje ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu.

8. Články 15 a 16 ÚPSD obsahují paralelní úpravu k článku 5 ÚPSD pro udělování víz. Tato mohou být v zásadě udělována pouze, pokud cizinec splňuje podmínku vstupu uvedenou v čl. 5 odst. 1 písm. d) ÚPSD. Odchylně od této úpravy však může být vízum uděleno z některého z důvodů uvedených v čl. 5 odst. 2 ÚPSD též existuje-li záznam o osobě pro účely odepření vstupu. Platnost tohoto víza je prostorově omezena na území toho členského státu, který uděluje vízum.

Může to být zejména případ

9. Článek 96 ÚPSD upravuje zde relevantní kategorie záznamů v SIS pro účely odepření vstupu:

a) cizince, který byl odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku;

b) cizince, proti kterému existuje důvodné podezření, že spáchal závažné trestné činy včetně těch, jež jsou uvedeny v článku 71, nebo proti kterému existují konkrétní důkazy, že zamýšlí spáchat tyto činy na území smluvní strany.

„1. Údaje týkající se cizinců, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu, jsou zařazeny na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých příslušnými správními orgány

3. Rozhodnutí se mohou rovněž zakládat na skutečnosti, že cizinec byl vyhoštěn, navrácen nebo vypovězen, přičemž tato opatření nebyla odložena ani zrušena, obsahují zákaz

vstupu, případně pobytu a zakládají se na porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců.“

výboru ze dne 18. dubna 1996 o určení pojmu „cizinec“⁵:

„Se zřetelem k uplatnění článku 96 Úmluvy k provedení Schengenské dohody

10. Článek 94 odst. 3 ÚPSD taxativně definuje údaje, které se zařazují do SIS. Podle tohoto ustanovení se důvody záznamu o osobě, které má být odepřen vstup, v SIS neuvádějí.

nebudou osoby zvýhodněné na základě práva Společenství v zásadě uvedeny na společném seznamu osob, kterým má být odepřen vstup na území.

11. Podle článku 134 ÚPSD se ustanovení této úmluvy uplatňují pouze, pokud jsou slučitelná s právem Společenství. Článek 142 ÚPSD stanoví v souvislosti se vztahem ÚPSD a úmluv mezi členskými státy Evropských společenství, že je třeba v případě rozporu ÚPSD nahradit nebo změnit.

Níže uvedené osoby, které jsou zvýhodněné na základě práva Společenství, však mohou být uvedeny na společném seznamu, pokud jsou podmínky takového zařazení v souladu s právem Společenství:

- a) Rodinní příslušníci občanů Unie, kteří jsou státními příslušníky třetího státu a kterým přiznává právní akt přijatý na základě Smlouvy o založení Evropského společenství právo na vstup a pobyt v členském státě.

2. Výklad pojmu „cizinec“

- b) [...]

12. Podmínky záznamu cizince v SIS byly blíže definovány Prohlášením výkonného

5 — SCH/Com-ex (96) decl. 5 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 458), dále označeno také jako Prohlášení výkonného výboru.

Jestliže se zjistí, že osoba zapsaná do společného seznamu osob, kterým má být odepřen vstup, je osobou zvýhodněnou na základě práva Společenství, je možné ponechat ji na seznamu jen tehdy, pokud je to v souladu s právem Společenství. Nejedná-li se o takový případ, provede členský stát, který uvedenou osobu zařadil do seznamu, všechna potřebná opatření k tomu, aby tato osoba byla ze seznamu vyškrtuta.“
(neoficiální překlad)

Evropské unii rychleji se vyvinout v prostor svobody, bezpečnosti a práva,

[...]

C – Schengenský protokol

POTVRZUJÍCE, že ustanovení schengenského *acquis* jsou použitelná jen v té míře, v jaké jsou slučitelná s právem Evropské unie a Společenství, [...]"

13. *Acquis*, které vzešlo z mezinárodní spolupráce mezi státy Schengenských dohod, bylo ode dne vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost dne 1. května 1999 začleněno do Evropské unie. Přitom byly státy Schengenských dohod zmocněny k užší spolupráci. Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie⁶, přijatý za tímto účelem, stanoví v preambuli mj.:

14. Podle článku 1 věty druhé Schengenského protokolu se užší spolupráce uskutečňuje na základě schengenského *acquis* v institucionálním a právním rámci Evropské unie při dodržování příslušných ustanovení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství.

„BEROUCÉ NA VĚDOMÍ, že dohody podepsané některými členskými státy Evropské unie dne 14. června 1985 a dne 19. června 1990 v Schengenu [...] mají za cíl prohloubit evropskou integraci a zejména umožnit

15. Podle druhé věty druhého pododstavce čl. 2 odst. 1 Schengenského protokolu Rada podle příslušných ustanovení Smluv jednomyslným rozhodnutím určí právní základ všech ustanovení a rozhodnutí, která tvoří schengenské *acquis*.

6 — Úř. věst. 1997, C 340, s. 93, dále jen Schengenský protokol.

D – *Rozhodnutí 1999/436/ES*příslušníků – pana Farida a pana Bouchaira.
Tito uvedli následující skutečnosti:

16. Tomuto požadavku Schengenského protokolu vyhověla Rada do značné míry rozhodnutím 1999/436/ES⁷. Tímto rozhodnutím byl článek 5 ÚPSD [s výjimkou odst. 1 písm. e)] určen jako právní základ čl. 62 odst. 2 písm. a) ES. Článekům 15 a 16 ÚPSD byl určen jako právní základ čl. 62 odst. 2 písm. b) ES.

17. Rada však nedospěla ke shodě, pokud jde o určení právního základu ustanovení o SIS (tedy mj. článku 96 ÚPSD), článků 134 a 142 ÚPSD, jakož i prohlášení výkonného výboru. Tato ustanovení se tedy považují podle čl. 2 odst. 1 čtvrtého pododstavce Schengenského protokolu až do přijetí jiného rozhodnutí za právní akty, jejichž právním základem je hlava VI Smlouvy o EU.

III – Skutkový stav a předběžné řízení

18. Komise zahájila předběžné řízení na základě stížností dvou alžírských státních

19. Pan Farid uzavřel sňatek se španělskou státní příslušnicí a bydlí se svou rodinou v Dublinu. Při svém příletu z Alžíru na letiště v Barceloně dne 5. února 1999 byl panu Faridovi odepřen vstup na území Španělského království. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že pan Farid byl Spolkovou republikou Německo zařazen v SIS jako osoba, které má být odepřen vstup. Vízum, o jehož udělení bylo žádáno dne 17. září 1999 u španělského velvyslanectví v Dublinu, bylo odmítnuto dopisem ze dne 17. prosince 1999 ze stejných důvodů.

20. Také pan Bouchair uzavřel sňatek se španělskou státní příslušnicí. Bydlí s ní v Londýně. Při přípravě dovolené se svou manželkou požádal pan Bouchair španělské velvyslanectví o udělení víza pro vstup na území tohoto členského státu. Žádost byla dne 9. května 2000 zamítnuta. Další žádost byla také neúspěšná. V odůvodnění rozhodnutí bylo vždy uvedeno, že pan Bouchair nesplnil podmínky čl. 5 odst. 1 ÚPSD. V rámci předběžného řízení vyšlo najevo, že vízum nebylo uděleno, neboť také tento žadatel byl veden jako osoba, které má být odepřen vstup.

⁷ — Rozhodnutí Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. L 176, s. 17; Žvl. vyd. 19/01, s. 152).

21. Podle vyjádření účastníků řízení se záznamy v obou případech opíraly o odsouzení pro trestný čin. Panu Faridovi byl v roce 1994 německým soudem uložen peněžitý trest za jízdu motorovým vozidlem bez řidičského oprávnění. Panu Bouchairovi byl uložen trest odnětí svobody v délce trvání pěti měsíců, protože před uzavřením manželství se španělskou státní příslušnicí podal ve Spolkové republice Německo pod falešným jménem žádost o azyl.

22. Komise vyzvala Španělské království dopisem ze dne 23. dubna 2001, aby zaujalo stanovisko ke stížnostem. Španělská vláda nato potvrdila vylíčené skutkové okolnosti. Odmítla však výtku, že napadenou správní praxí porušila směrnici 64/221. Ve svém odůvodněném stanovisku ze dne 26. června 2002 Komise blíže rozvedla svůj názor. Bez ohledu na to setrvala španělská vláda na svém právním názoru.

23. Nato podala Komise dne 27. listopadu 2003 žalobu podle čl. 226 odst. 2 ES.

IV – Návrhy účastníků řízení

24. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

1. určil, že Španělské království tím, že odmítlo dvěma osobám, státním příslušníkům třetích zemí a rodinným příslušníkům občanů Evropské unie, udělit vízum a odepřelo vstup na španělské

území jen z toho důvodu, že byly vedeny (na žádost členského státu) v seznamech Schengenského informačního systému jako osoby, kterým má být odepřen vstup, a tím, že nedostatečně odůvodnilo odmítnutí udělení víza a odepření vstupu, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 1, 2, 3 a 6 směrnice 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví;

2. uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.

25. Španělské království navrhuje, aby Soudní dvůr:

1. zamítl žalobu;
2. uložil žalujícímu orgánu náhradu nákladů řízení.

V – Právní posouzení

26. Komise zakládá svou žalobu na dvou žalobních důvodech. Nejprve vytýká Španěl-

sku, že jeho správní praxe nerespektuje hmotněprávní podmínky práva Společenství – zvláště směrnice 64/221 – za kterých smí být omezen volný pohyb cizince z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Dále uplatňuje, že zamítavá rozhodnutí španělských orgánů byla také vždy nedostatečně odůvodněna.

slovy, je v souladu se směrnicí 64/221, když členský stát odepře rodinnému příslušníku občana Unie vstup, respektive odmítne udělit vízum, bez dalšího přezkumu jen z toho důvodu, že je žadatel veden jiným členským státem jako osoba, které má být odepřen vstup?

27. Španělská vláda se hájí tím, že praxe španělských orgánů odpovídá ustanovením ÚPSD. Pokud je rodinný příslušník občana Unie veden v SIS jako osoba, které má být odepřen vstup a z tohoto důvodu mu byl odepřen vstup nebo odmítnuto udělení víza, ačkoliv nebyly dány podmínky směrnice 64/221, je třeba tuto skutečnost vytýkat podle Španělského království *vylučně* členskému státu, který pořídil záznam.

30. V tomto ohledu je nesporné, že španělské orgány jednaly v souladu s ÚPSD. Články 5 a 15 ÚPSD totiž nerozlišují, zda se u cizince, kterému je odepřen vstup nebo odmítnuto udělení víza, jedná o osobu zvýhodněnou na základě práva Společenství nebo o jiného cizince. Pouze na základě znění *těchto* ustanovení by měl být tedy při existenci záznamu v SIS odepřen vstup, respektive odmítnuto udělení víza. Výhrady Komise mohou být tedy opodstatněné pouze tehdy, jestliže ustanovení ÚPSD nemají přednost před směrnicí 64/221.

28. V tomto ohledu je nejprve třeba upřesnit, že se toto řízení o nesplnění povinnosti státem netýká záznamu stěžovatelů Farida a Bouchaira pro účely odepření vstupu. Za tento záznam odpovídá podle čl. 105 ÚPSD výhradně členský stát pořizující záznam, zde Německo.

A – Ke vztahu ÚPSD ke směrnicí 64/221

29. Předmětem tohoto řízení o nesplnění povinnosti státem není záznam v SIS, ale navazující otázka o jeho účincích. Jinými

31. Španělská vláda opakovaně zdůrazňuje, že příslušné předpisy ÚPSD jsou v důsledku začlenění schengenského *acquis* Amsterodamskou smlouvou součástí práva Společenství. Vychází proto zjevně z předpokladu, že

praxe orgánů, která je v souladu s ÚPSD, nemůže porušovat právo Společenství. Tento názor by byl správný zvláště tehdy, pokud by ustanovení ÚPSD o odepření vstupu měla přednost před směrnicí 64/221.

a Smlouvy o založení Evropského společenství. Třetí odstavec preambule protokolu nakonec objasňuje, že ustanovení schengenského *acquis* jsou použitelná jen v té míře, v jaké jsou slučitelná s právem Evropské unie a Společenství. To odpovídá obecným ustanovením o užší spolupráci, která nesmí podle čl. 43 písm. e) EU narušovat *acquis communautaire*.

32. Co se týče období před nabytím platnosti Amsterodamské smlouvy včetně Schengenského protokolu, vyplývá však z článku 134 ÚPSD, že ustanovení ÚPSD jsou použitelná jen tehdy, pokud jsou v souladu s právem Společenství⁸. Podle toho je třeba odepření vstupu pana Farida dne 5. února 1999 – tedy před začleněním schengenského *acquis* – posuzovat podle směrnice 64/221.

34. Již podle ÚPSD a Schengenského protokolu je tudíž vyloučen konflikt mezi ÚPSD a směrnicí 64/221. Španělsko se proto nemůže pro odůvodnění své praxe dovolávat ÚPSD.

33. Nic jiného neplatí od začlenění schengenského *acquis*. Schengenský protokol potvrzuje úpravu článku 132 ÚPSD. Článek 1 věta první protokolu zmocňuje státy Schengenské dohody navázat mezi sebou užší spolupráci v rámci schengenského *acquis*. Podle věty druhé se tato spolupráce uskutečňuje v institucionálním a právním rámci Evropské unie při dodržování příslušných ustanovení Smlouvy o Evropské unii

B – Ke směrnici 64/221

8 – Článek 134 ÚPSD zaručoval respektování rozsudků ze dne 10. listopadu 1992, *Exportur v. LOR a Confiserie du Tech* (C-3/91, Recueil, s. I-5529, bod 8), a ze dne 20. května 2003, *Ravil* (C-469/00, Recueil, s. I-5053, bod 37) o přednosti práva Společenství před úpravami uzavřenými mezi státy. Případem uplatnění článku 134 ÚPSD byla směrnice Rady 91/477/EHS ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní (Úř. věst. L 256, s. 51; Zvl. vyd. 13/11, s. 3), která měla přednost před kapitolou 7 („Střelné zbraně a střelivo“) Hlavy III („Police a bezpečnost“) ÚPSD (Příloha A, poznámka 2 rozhodnutí 1999/436, citovaného v poznámce pod čarou 7). Vedle článku 134 ÚPSD stanovuje článek 142 ÚPSD také přednost dohod mezi členskými státy Evropské unie s cílem dosažení prostoru bez vnitřních hranic.

35. Proto je třeba přezkoumat, zda je chování španělských orgánů v souladu se směrnicí 64/221. K tomu je nejprve třeba se zabývat žalobním důvodem týkajícím se odepření vstupu, jakož i odmítnutí udělení víz a následně žalobním důvodem ohledně nedostatečného odůvodnění těchto rozhodnutí.

1. K žalobnímu důvodu odepření vstupu a odmítnutí udělení víz

manželky státních příslušníků, na které se vztahují tato ustanovení¹⁰. Účastníci řízení nezpochybňují, že rodinní příslušníci občanů Unie mají zásadně nárok na vstup nebo na udělení vstupního víza podle práva Společenství.

36. Komise zastává názor, že volný pohyb pánů Farida a Bouchaira by mohl být omezen z důvodů veřejné bezpečnosti pouze na základě směrnice 64/221. Španělské orgány nerespektovaly požadavky této směrnice, a porušily tak právo Společenství, když odmítly udělení víza a odepřely vstup.

38. Za současného stavu práva Společenství však nejsou občané Unie a jejich rodinní příslušníci oprávněni pobývat a pohybovat se na území jiného členského státu bez omezení¹¹. Právo Společenství a zvláště článek 2 směrnice 64/221 připouští přijetí opatření vůči příslušníkům jiných členských států, která nejsou možná vůči vlastním státním příslušníkům, zejména z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Například mohou členské státy za jistých restriktivně vymezených podmínek vyhostit příslušníky státu ES, nikoliv však vlastní státní příslušníky¹².

37. Právní postavení cizinců, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie a legálně se zdržují v některém členském státě⁹, se ohledně volného pohybu osob blíží postavení občanů Unie. Zákonodárce Společenství uznal význam zabezpečení ochrany rodinného života státních příslušníků členských států pro odstranění překážek výkonu základních svobod zaručených Smlouvou. Proto rozšířil v nařízeních a směrnicích o volném pohybu osob uplatnění práva Společenství v oblasti vstupu a pobytu na území členských států na manžele nebo

10 — Rozsudek ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, Recueil, s. I-6591, bod 53 a násl.) s odkazem na článek 10 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o svobodě pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), články 1 a 4 směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27), jakož i čl. 1 písm. c) a článek 4 směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167). Viz též směrnice 2004/38, citovaná v poznámce pod čarou 4.

11 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos (ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, bod 47).

12 — Rozsudky ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn v. Home Office (41/74, Recueil, s. 1337, bod 22); ze dne 18. května 1982, Adoui a Cornuaille v. Belgický stát (115/81 a 116/81, Recueil, s. 1665, bod 7); ze dne 17. června 1997, The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Shingara a Radiom (C-65/95 a C 111/95, Recueil, s. I-3343, bod 28); ze dne 19. ledna 1999, Calfa (C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 20), a ze dne 26. listopadu 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, s. I-10981, bod 40).

9 — Rozsudek ze dne 23. září 2003, Akrich (C 109/01, Recueil, s. I-9607, body 49 a násl.).

39. Španělská vláda se domnívá, že odepření vstupu a odmítnutí udělení víza je odůvodněné z hlediska veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, pokud jsou dotčení cizinci vedeni v SIS jako osoby, kterým má být odepřen vstup.

40. Proti tomu je však třeba namítnout, že směrnice 64/221 stanovuje úzké meze uplatnění důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Podle čl. 3 odst. 1 se opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí zakládat výlučně na osobním chování dotčené osoby. Odsouzení pro trestný čin samo o sobě nemůže podle odstavce 2 odůvodnit přijetí takových opatření. Nestačí tedy, že rušení veřejného pořádku spočívá v „pouhém porušení zákona“¹³ nebo dřívějším odsouzení pro trestný čin¹⁴.

41. Soudní dvůr proto vždy zdůrazňoval, že výhrada veřejného pořádku je výjimkou ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž dosah

nemohou členské státy určovat jednostranně¹⁵. Opatření veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti mohou tedy odůvodňovat omezení volného pohybu osob jen tehdy, pokud existuje skutečná a dostatečně závažná hrozba, již je dotčen základní zájem společnosti¹⁶. Členské státy mohou odepřít vstup nebo pobyt na své území pouze těm, jejichž přítomnost sama o sobě představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví¹⁷.

42. Restriktivní použití této výjimky je vyžadováno zejména také na ochranu rodinného života¹⁸ státních příslušníků členských států. Její zaručení je jednak významné pro odstranění překážek, které brání výkonu základ-

15 — Rozsudky Van Duyn (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 18), Calfa (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 23), Bouchereau (citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 33) a Orfanopoulos (citovaný v poznámce pod čarou 11, bod 64). Viz také rozsudky ze dne 26. února 1975, Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln (67/74, Recueil, s. 297, bod 6); ze dne 28. října 1975, Rutili v. Ministr vnitra (36/75, Recueil, s. 1219, body 26 a 27), a ze dne 14. března 2000, Scientologická církev (C-54/99, Recueil, s. I-1335, bod 17). Naproti tomu je třeba vykládat zásadu volného pohybu extenzivně, viz např. k volnému pohybu pracovníků rozsudky ze dne 3. července 1986, Kempf v. Staatssecretaris van Justitie (139/85, Recueil, s. 1741, bod 13); ze dne 26. února 1991, The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen (C-292/89, Recueil, s. I-745, bod 11), a ze dne 20. února 1997, Komise v. Belgie (C 344/95, Recueil, s. I-1035, bod 14).

16 — Rozsudky Rutili (citovaný v poznámce pod čarou 15, bod 28), Bouchereau (citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 35), Adoui a Cornuaille (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 8), Calfa (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 21) a Scientologická církev (citovaný v poznámce pod čarou 15, bod 17). Viz také rozsudky ze dne 5. února 1991, Roux v. Belgický stát (C 363/89, Recueil, s. I-273, bod 30), a ze dne 9. března 2000, Komise v. Belgie (C 355/98, Recueil, s. I-1221, bod 28).

17 — Rozsudek Komise v. Belgie (citovaný v poznámce pod čarou 16, bod 29), viz také rozsudky ze dne 7. května 1986, Gül v. Regierungspräsident Düsseldorf (131/85, Recueil, s. 1573, bod 17), a ze dne 29. října 1998, Komise v. Španělsko (C-114/97, Recueil, s. I-6717, bod 42).

18 — Stejně výklad generálního advokáta Geelhoeda v jeho stanovisku ze dne 27. února 2003, C-109/01 (Akrich, Recueil, s. I-9610, body 106 a následně).

13 — Rozsudky ze dne 27. října 1977, Regina v. Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999, bod 35), Calfa (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 25) a Orfanopoulos (citovaný v poznámce pod čarou 11, bod 66).

14 — Rozsudky Bouchereau (citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 28), Calfa (citovaný v poznámce pod čarou 12, bod 24) a Orfanopoulos (citovaný v poznámce pod čarou 11, bod 67).

ních svobod zaručených Smlouvou¹⁹. Kromě toho může představovat zásah do práva občana Unie na respektování rodinného života²⁰, pokud je blízkému příbuznému odepřen vstup nebo pobyt v členském státě, ve kterém občan Unie bydlí (např. manželovi, který využívá svého práva volného pohybu)²¹.

nemůže být založeno na samotném odsouzení pro trestný čin. Dále je záznam pro účely odepření vstupu podle čl. 96 odst. 3 ÚPSD stanoven také pro případ, že byla proti cizinci provedena určitá opatření z oblasti cizineckého práva, nezávisle na tom, zda představuje přítomnost cizince na území státu Schengenských dohod ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku²².

43. Za těchto okolností je zřejmé, že záznam v SIS *nemůže* být dostatečnou indicíí pro existenci „skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro základní zájem společnosti“, pokud se záznam zakládá *pouze* na článku 96 ÚPSD. Záznam totiž v zásadě nevyžaduje, aby byly splněny – restriktivní – podmínky, které stanoví právo Společenství na opatření k omezení volného pohybu osob z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Tak může být podle čl. 96 odst. 2 písm. a) ÚPSD pořízen záznam o cizinci, pokud byl odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku. Oproti tomu vyzdvihuje čl. 3 odst. 2 směrnice 64/221, že opatření k omezení volného pohybu *právě*

44. Španělská vláda proti tomu namítá, že členský stát může pořídit záznam pro účely odepření vstupu vůči cizinci, který je zvýhodněn na základě práva Společenství jen tehdy, pokud jsou splněny také podmínky směrnice 64/221. Orgán proto není povinen provést *opakovaný* přezkum splnění podmínek směrnice, když má v úmyslu cizinci zaznamenaném v SIS odepřít vstup nebo odmítnout udělení víza.

45. Tento názor je založený na správné úvaze, že již záznam pro účely odepření vstupu u cizince, který je zvýhodněnou osobou podle práva Společenství, by porušoval právo Společenství, pokud by v době záznamu nebyly splněny podmínky směrnice 64/221. Rozhodnutí výkonného výboru shodně zdůrazňuje, že o těchto cizincích

19 — Rozsudky ze dne 7. července 1992, The Queen v. Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department (C-370/90, Recueil, s. I 4265, body 19 a násl.), MRAX (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 53) a ze dne 11. července 2002, Carpenter, (C-60/00, Recueil, s. I-6279, bod 38).

20 — Toto základní právo – zaručené čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána dne 4. listopadu 1950 v Římě, jakož i článkem 7 Charty základních práv Evropské unie – je podle ustálené judikatury Soudního dvora potvrzené preambulí Jednotného evropského aktu a čl. 6 odst. 2 EU chráněno v právním řádu Společenství.

21 — Srov. rozsudky Carpenter (citovaný v poznámce pod čarou 19, body 41 a násl.) a Akrich (citovaný v poznámce pod čarou 9, bod 58 a násl.).

22 — Srov. také čl. 96 odst. 2 věta první ÚPSD, podle kterého může být rozhodnutí o záznamu založené na ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

může být pořízen záznam pouze tehdy, pokud jsou splněny uvedené podmínky. Na první pohled by bylo možné spolu se španělskou vládou připustit, že ohledně cizinců, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie, může být proveden záznam v SIS jen tehdy, jestliže jejich přítomnost v schengenském prostoru představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti, a tím odůvodňuje odepření vstupu podle směrnice 64/221²³. Převzetí tohoto zjištění státu, který provedl záznam, členským státem, který konzultuje SIS, odpovídá zásadě loajální spolupráce²⁴ tak, jak je uplatňována v oblasti základních svobod jako vzájemné uznávání²⁵.

a veřejného pořádku podle směrnice 64/221²⁶.

47. To je zřejmé tehdy, pokud je záznam v SIS protiprávní. V takovém případě by odvoláním se na záznam přetrvávalo předchozí porušení práva Společenství státem, který provedl záznam, a zároveň by to způsobilo nové porušení práva.

46. Právní postavení rodinného příslušníka občana Unie tak, jak vyplývá zvláště ze směrnice 64/221, však zakazuje používat vzájemné uznávání, které je určeno k prosazování základních svobod, za účelem omezení těchto svobod tím, že bude odepřen vstup bez vlastního zkoumání, zda jsou dány podmínky opatření veřejné bezpečnosti

48. Projednávané případy nadto ukazují, že i záznam pro účely odepření vstupu, který byl původně pořízen pravděpodobně v souladu s právem, nemusí být dostatečnou indicií ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Zde může zůstat otevřena otázka, zda důvody pro záznam pana Bouchaira – jízda bez řidičského oprávnění – a pana Farida – podvodná žádost o azyl – mohly v okamžiku provedení záznamu odůvodnit odepření vstupu, kdyby byly bývaly obě osoby v okamžiku pořízení záznamu osobami zvýhodněnými podle práva Společenství. V každém případě však není zřejmé, jak tyto trestné činy mohly být v okamžiku odepření vstupu do Španělska, respektive zamítnutí žádosti o udělení víz, dostatečným důvodem pro to, aby pouhá přítomnost obou osob v schengenském prostoru představovala skutečnou, *aktuální* a dostatečně závažnou hrozbu, kterou by byl dotčen základní zájem společnosti.

23 — Srov. rozsudek MRAX (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 61), který vyžaduje prokázání ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku.

24 — Viz mé stanovisko ze dne 19. února 2004, Tsapalos (ve spojených věcech C-361/02 a C-362/02, Sb. rozh. s. I-6405, bod 18).

25 — Viz rozsudky ze dne 12. března 1987, Komise v. Německo, [Reinheitsgebot], (178/84, Recueil, s. 1227, body 40 a následující), a ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (C-340/89, Recueil, s. I-2357, bod 16).

26 — Jiná je situace při provádění určitých správních aktů, jejichž uznávání jinými členskými státy výslovně stanovuje sekundární právo Společenství. Viz k tomu rozsudek ze dne 1. července 2004, Tsapalos (spojené věci C-361/02 a C-362/02, Sb. rozh. s. I-6405).

49. Na tyto jednotlivé případy nelze také nahlížet jako na výjimky, avšak jsou příkladem strukturálních nedostatků zpracování údajů v SIS, pokud jde o rodinné příslušníky občanů Unie. Aby bylo zaručeno, že záznam rodinných příslušníků občanů Unie pro účely odepření vstupu odpovídá vždy požadavkům směrnice 64/221 na důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, musel by totiž stát, který provedl záznam, neustále přezkoumávat, zda je záznam nadále v souladu s právem. Podle čl. 112 odst. 1 věty druhé ÚPSD je však členský stát, který pořídil záznam, povinen prověřit potřebu dalšího uchovávání až tři roky po jeho zařazení.

50. I kdyby měl členský stát, který pořídil záznam, snahu neustále přezkoumávat záznam u cizinců zvýhodněných na základě práva Společenství, prakticky by to nebyl schopen pravidelně vykonávat. Zaznamenaná osoba se totiž už na základě záznamu nebude zdržovat ani na území členského státu, který záznam pořídil, ani na území jiných států Schengenské dohody. Proto je nepravděpodobné, že se členský stát, který pořídil záznam, vůbec dozví, že se cizinec později stane – například z důvodu uzavření sňatku – osobou zvýhodněnou na základě práva Společenství nebo že odpadly původní důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku.

51. Toto ilustruje přinejmenším případ pana Bouchaira, na kterého se na základě sňatku

s občankou Unie uzavřeného po záznamu začala vztahovat ochrana práva Společenství²⁷. Jelikož však žije mimo schengenský prostor – ve Velké Británii – měly státy Schengenské dohody možnost získat informaci o změně jeho statusu až při jeho pokusu o vstup do Španělska. V praxi nebylo v *žádném okamžiku* přezkoumáváno a zjišťováno, zda jsou splněny podmínky směrnice 64/221.

52. Záznam v SIS proto nemůže být považován za dostatečnou indicii toho, že jsou splněny hmotněprávní podmínky, které ukládá právo Společenství členským státům pro přijetí opatření k omezení volného pohybu osob z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku.

53. Nezávisle na aktuálnosti a správnosti dat SIS však španělská vláda také přehlédla skutečnost, že rozhodnutí o opatření veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku podle směrnice 64/221 nemůže být delegováno na jiný členský stát – stát pořizující záznam. Občané Unie a jejich rodinní příslušníci mají totiž podle směrnice 64/221 nárok na to, aby orgán rozhodující o vstupu nebo o vízu

27 — Ze spisu nevyplývá, zda také pan Farid uzavřel sňatek s občankou Unie až po pořízení záznamu.

posoudil ve věci sám, zda je omezení volného pohybu osob z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku legální²⁸. Naopak *automatické* odepření – např. z důvodu předchozího odsouzení za trestný čin – by bylo neslučitelné se směrnicí 64/221²⁹.

54. Tak tomu je proto, že volný pohyb osob může být omezen z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku pouze tehdy, jestliže je skutečná a dostatečně závažná hrozba pro základní zájem společnosti také *aktuální*. Musí tedy existovat v okamžiku, ve kterém je příslušné opatření nařízeno³⁰. Nutnost nového rozhodnutí je zjevná, pokud – jako zde – mezi záznamem osoby příslušným orgánem jednoho členského státu a např. jejím navrácením v místě hraniční kontroly jiného členského státu již uplynulo *několik let*.

55. Navíc vztah pravidla a výjimky mezi volným pohybem osob a opatřeními veřejné

bezpečnosti a veřejného pořádku zakazuje, aby byla rozhodnutí činěna automaticky – tedy bez samostatného zkoumání. Výhrada veřejného pořádku není předběžnou podmínkou pro získání práva na vstup a pobyt, je spíše v jednotlivém případě za existence vhodných důvodů pouhým oprávněním k omezení výkonu práva odvozeného přímo ze Smlouvy³¹. Rodinný příslušník občana Unie má tedy zásadně nárok na vstup a pobyt na území členského státu, který může být omezen pouze výjimečně z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Soudní dvůr názorně vyjádřil dosah právního postavení občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, když určil, že směrnice 64/221 připouští omezení volného pohybu osob pouze v *extrémních případech*, které stanoví³². Břemeno takového odůvodnění je v tomto ohledu na straně členského státu, *který činí rozhodnutí*.

56. Záznam v SIS však fakticky neumožňuje přezkum toho, zda jsou dány důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, které umožňují omezení volného pohybu osob. Podle článku 94 ÚPSD se do SIS zapisuje totiž jen to, že je dotčenému třeba odepřít vstup, nikoliv však důvod záznamu.

28 — Rozsudek Bouchereau (citován v poznámce pod čarou 13, bod 30). Viz také úvahy Soudního dvora v rozsudku Orfanopoulos (citován v poznámce pod čarou 11, bod 77), podle kterých příslušné vnitrostátní orgány v každém jednotlivém případě musejí určit, zda opatření nebo okolnosti, které byly příčinou odsouzení za trestný čin, nasvědčují tomu, že chování osoby představuje aktuální ohrožení veřejného pořádku.

29 — Rozsudky Calfá (citován v poznámce pod čarou 12, bod 27) a Orfanopoulos (citován v poznámce pod čarou 11, bod 68). Viz též rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli a další (C-340/97, Recueil, s. I-957, bod 59).

30 — Rozsudek Orfanopoulos, citován v poznámce pod čarou 11, bod 78 a násl.

31 — Rozsudky ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, Recueil, s. 497, bod 29), a ze dne 3. července 1980, Regina v. Pieck (157/79, Recueil, s. 2171, bod 9).

32 — Rozsudek Orfanopoulos (citován v poznámce pod čarou 11, bod 81).

57. Automatické převzetí záznamu v SIS – tj. delegování rozhodnutí na orgány pořizující záznam – by tudíž nutně odporovalo požadavkům směrnice 64/221 na přijetí opatření veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku.

58. Z hlediska států Schengenské dohody by krom toho bylo v rozporu se smyslem a účelem prohlášení výkonného výboru, aby *pouze* členský stát, který pořídil záznam, následně přezkoumával, zda je odepření vstupu, respektive odmítnutí udělení víza, v souladu se směrnicí 64/221. S ohledem na přednost práva Společenství před schengenským *acquis* mělo toto prohlášení za cíl předcházet možným porušením práva. Práva rodinných příslušníků občanů Unie tedy měla být *posílena*. Prohlášení však nelze použít k tomu, aby zprostito orgán, který nařídí omezení volného pohybu osob, povinnosti samostatného zkoumání vycházející z práva Společenství. Potom by totiž vedlo prohlášení v rozporu se svým cílem k oslabení postavení rodinného příslušníka občana Unie v právu Společenství.

59. V tomto ohledu by nemělo být opomenuto, že SIS představuje ústřední opatření vyvazující odstranění osobních kontrol na vnitřních hranicích schengenského prostoru. Schengenská spolupráce slouží k uskutečnění jednoho z cílů Evropského společenství. Za tímto účelem jsou ochranná opatření jako SIS nezbytná. Obavy španělské vlády, že by názor Komise v projednávaném případě vedl

k ochromení SIS a tím k *ohrožení schengenské spolupráce*, však nejsou na místě. Toto řízení totiž nepředstavuje přezkum způsobu fungování SIS jako celku, pokud jde o jeho soulad s právem Společenství, ale omezuje se na přizpůsobení jeho požadavků, pouze co se týče zacházení s *určitými* cizinci – totiž s rodinnými příslušníky občanů Unie.

60. Dokonce i ve vztahu k této skupině osob neztrácí SIS při respektování směrnice 64/221 svůj užitečný účinek, ale naopak může napomáhat ochraně veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Směrnice 64/221 totiž nezakazuje považovat záznam v SIS za podnět pro vyšetřování ohledně možného ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. V rámci tohoto vyšetřování může členský stát využívající SIS – jak uvádí Komise – požadovat prostřednictvím sítě SIRENE³³ informace od státu pořizujícího záznam týkající se dotčené osoby. Takové využití SIRENE zajisté může, jak tvrdí

33 – Viz body 3.1.6, 4.6.1 a 4.6.2 příručky SIRENE (Úř. věst. 2003, C 38, s. 1). SIRENE je vnitrostátní doplňkový mechanismus SIS (Supplementary Information Request at the National Entry), který může být konzultován před záznamem v SIS, ale také za účelem předání doplňkových informací od jiných signatářských států.

španělská vláda, trvat „několik dní, týdnů nebo měsíců“. Je však povinností členských států, aby spolupracovaly v rámci této sítě tak, aby mohly být informace získávány v rámci přiměřených lhůt. Příručka SIRENE stanovuje pro podání informací lhůtu 12 hodin³⁴.

kterí nejsou státními příslušníky členského státu *umožňují*, aby získali potřebná víza.

61. Všechny členské státy mají také kromě toho podle čl. 5 odst. 2 směrnice 64/221 právo vyžadovat informace od jiných členských států o dosavadních trestních záznamech žadatele, pokud je to nezbytné pro provedení posouzení. Zde stanovená lhůta pro podání informace činí dva měsíce. Závěrem je třeba poukázat na článek 10 ES, který zavazuje členské státy k loajální spolupráci při uplatňování práva Společenství.

63. Co se týče vstupu na území, při současné podobě SIS a sítě SIRENE je v praxi skutečně obtížné získat informace o důvodu záznamu v SIS v požadované rychlosti. V tomto ohledu však platí vztah pravidla a výjimky směrnice 64/221. Dokud není možno prokázat ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, musí být vstup zásadně povolen.

62. V uvedeném případě mělo být přinejmenším možné zpracovat žádosti pánů Farida a Bouchaira o udělení víza s přihlédnutím k takovým informacím, zvláště vezmeme-li v úvahu, že žádost pana Farida byla zamítnuta teprve po třech měsících. Povinnost přezkumu záznamu v případě žádosti o vízum vyplývá ostatně z čl. 3 odst. 2 směrnice 68/360 a ze směrnice 73/148³⁵. Podle těchto ustanovení členské státy rodinným příslušníkům občanů Unie,

64. To vyplývá zvláště z čl. 5 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 64/221, podle kterého může cizinec do přijetí rozhodnutí o prvním povolení k pobytu *dočasně* pobývat v členském státě, na jehož území chce vstoupit. Rodinný příslušník občana Unie má tedy právo pobývat na území členského státu, i když ještě nebylo zjištěno, zda jeho přítomnost představuje ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, či nikoliv. Členský stát musí tudíž nejprve respektovat základní princip volného pohybu osob. Musí akceptovat možné – ale nikoliv dostatečně prokázané – riziko pro veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek jakož i těžkosti spojené s případným později nařízeným vyhoštěním

34 — Bod 2.2.1. písmeno a).

35 — Obě směrnice citovány v poznámce pod čarou 10.

dotyčného ze svého území³⁶. Takovou možnost poskytují ostatně také čl. 5 odst. 2 a článek 16 ÚPSD, podle nichž členské státy přinejmenším *mohou* povolit vstup na vlastní území osobě, která má záznam v SIS. Tyto předpisy by bylo třeba v případě pochybností vykládat v souladu s ustanoveními směrnice 64/221 ve smyslu *musí*.

jsou jako rodinní příslušníci občanů Unie zvýhodnění právem Společenství.

65. Celkem vzato vyžaduje zvláštní status cizinců, kteří požívají ochrany práva Společenství, aby uživatel SIS, který zjišťuje informace, v případě záznamu v SIS bez dalšího neodepřel vstup, respektive neodmítl udělení víza, jako v případě „běžného“ cizince. Naopak musí nejprve sám určit, zda dotčený představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro základní zájem společnosti. Právo Společenství nezávazuje pouze stát, který pořizuje záznam, nýbrž také stát *zjišťující* informace v SIS k *diferencovanému* zacházení se zaznamenanými cizinci, neboť tyto cizinci nemají stejné právní postavení. Španělské orgány však u obou dotčených cizinců nezohlednily, že

66. Španělské království tudíž tím, že odmítlo udělení víza a odepřelo vstup na španělské území dvěma cizincům, kteří uzavřeli sňatek s občankami Unie, neboť dotčení cizinci měli v Schengenském informačním systému záznam pro účely odepření vstupu, aniž by předem zjistilo, zda přítomnost těchto osob na španělském území představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro základní zájem společnosti, nesplnilo povinnosti vyplývající pro ně z článků 1, 2 a 3 směrnice 64/221.

2. K žalobnímu důvodu týkajícímu se nedostatečného odůvodnění

36 — Naopak podle rozsudku ze dne 9. listopadu 2000, ve věci C-357/98 (Yiadom, Recueil, s. I-9265, bod 41) by neměl tento předběžný pobyt každopádně zakládat (nová) práva podle článku 19 směrnice 64/221, pokud příslušné orgány před vyslovením odepření vstupu nechají uplynout pouze dobu potřebnou pro přezkum případu. V případě Yiadom byl pobyt prozatímně strpěn sedm měsíců, než byl odepřen vstup na základě okolností, které byly známy již v den vstupu. Proto posoudil Soudní dvůr toto opatření nikoliv jako odepření vstupu, nýbrž jako ukončení pobytu.

67. Tímto žalobním důvodem Komise napadá, že španělské orgány neuvedly ve svých rozhodnutích důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, na základě kterých odepřely vstup, respektive odmítly vydat vízum.

68. Podle článku 6 směrnice 64/221 musí být zúčastněná osoba informována o důvodech týkajících se veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž je v jejím případě založeno rozhodnutí, pokud to není v rozporu s bezpečností daného státu. Z účelu směrnice vyplývá, že sdělení důvodů musí být dostatečně podrobné a přesné, aby umožnilo zúčastněné osobě hájit své zájmy³⁷. Pouhé formální odůvodnění těmto požadavkům nevyhovuje.

69. Co se týče pana Bouchaira, nebylo rozhodnutí o jeho žádosti od počátku dostatečně odůvodněno. Jak Komise k tomuto bodu vysvětluje, aniž by v tomto ohledu byla její tvrzení popírána, uvedly orgány pouze, že žadatel nesplňuje podmínky čl. 5 odst. 1 ÚPSD, aniž by však upřesnily, *který* ze čtyř případů uvedených v článku 15 ÚPSD nastal. Mohlo se jednat o problémy s cestovními doklady, nedostatečné údaje k účelu a trvání cesty nebo o prostředcích pro obživu, ale také o důvod veřejné bezpečnosti nebo o záznam pro účely odepření vstupu. Bez znalosti konkrétně

uplatněného důvodu odepření však nemohl pan Bouchair hájit své zájmy.

70. Oproti tomu odůvodnily španělské orgány odepření vstupu stěžovatele Farida a zamítnutí jeho následné žádosti o udělení víza tím, že má záznam pořízený Spolkovou republikou Německo v SIS pro účely odepření vstupu. Toto odůvodnění obsahuje alespoň skutečný důvod rozhodnutí.

71. Přesto zastává Komise názor, že ani tento údaj neodpovídal požadavkům článku 6 směrnice 64/221.

72. Toto ustanovení totiž nevyžaduje pouze, aby byly objasněny skutečné důvody rozhodnutí, nýbrž aby byly zveřejněny *důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví*, na základě kterých členský stát omezuje volný pohyb zúčastněné osoby. Kromě toho musí být v odůvodnění uvedeny způsobem umožňujícím jejich ověření hlediska uložená směrnici 64/221 – včetně

37 — Rozsudky Rutili (citován v poznámce pod čarou 15, bod 39), jakož i Adoui a Cornuaille (citovány v poznámce pod čarou 12, bod 13). Viz též článek 30 směrnice 2004/38/ES (srov. poznámku pod čarou 4), který přejímá tuto judikaturu.

vhodnosti opatření³⁸. Tato specifická povinnost odůvodnění tedy již předpokládá, že opatření omezující volný pohyb osob z důvodu veřejného pořádku bude učiněno pouze při znalosti těchto důvodů, a tyto důvody proto také mohou být sděleny.

74. Jak již bylo uvedeno, nemůže se španělská vláda dovolávat toho, že směla záznam bez dalšího přezkoumávání považovat za důvod k odmítnutí víza.

75. Je tedy třeba učinit závěr, že Španělské království tím, že nedostatečně odůvodnilo odepření vstupu pana Farida, jakož i zamítnutí žádostí pana Bouchaira a pana Farida, porušilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 1, 2 a 6 směrnice 64/221.

73. Tato podmínka formální legality rozhodnutí nebyla španělskými orgány splněna. Přítomnost cizince na území členského státu nepřestává hrozbu již proto, že *tato osoba má záznam v SIS pro účely odepření pobytu*. Záznam byl (v projednávané věci) porízen spíše na základě článku 96 ÚPSD, neboť pan Farid se dopustil trestného činu. Kromě toho vyvodily španělské orgány z tohoto záznamu, že představoval ještě v okamžiku jejich rozhodnutí hrozbu pro veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek. K tomu měly v odůvodnění svého rozhodnutí zaujmout stanovisko.

VI – K nákladům řízení

76. Podle článku 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník řízení, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Španělské království bylo ve sporu neúspěšné, je namíste mu uložit náhradu nákladů řízení.

38 — Viz rozsudek Orfanopoulos (citovaný v poznámce pod čarou 11, body 105 a násl.).

VII – Závěry

77. Na základě předchozích úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1. Určil, že Španělské království tím, že

- odmítlo udělit vízum a odepřelo vstup na španělské území dvěma cizincům, kteří uzavřeli sňatek s občankami Unie, neboť dotčení cizinci měli záznam v Schengenském informačním systému pro účely odepření vstupu, aniž by předtím zjistilo, zda přítomnost těchto osob na španělském území představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro základní zájem společnosti;
- nedostatečně odůvodnilo odepření vstupu pana Farida jakož i zamítnutí žádostí pana Bouchaira a pana Farida,

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 1, 2, 3 a 6 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

2. Uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.“